

LEY 1801 DE 2016-CÓDIGO NACIONAL DE POLICIA COMO HERRAMIENTA PARA
ASEGURAR LA CONVIVENCIA EN COLOMBIA

MARTHA LILIANA CASTAÑEDA MAYORGA

Universidad la Gran Colombia

Facultad de Postgrados

Maestría en Derecho

Bogotá D.C.

2018

LEY 1801 DE 2016-CÓDIGO NACIONAL DE POLICIA COMO HERRAMIENTA PARA
ASEGURAR LA CONVIVENCIA EN COLOMBIA.

MARTHA LILIANA CASTAÑEDA MAYORGA

Trabajo presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Derecho

Director: Profesor (PhD) William Guillermo Jiménez

Línea de Investigación: Derecho Constitucional, reforma a la

Administración de Justicia y Bloque de Constitucionalidad

Universidad la Gran Colombia

Facultad de Postgrados

Maestría en Derecho

Bogotá D.C.

2018

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D.C. Abril del 2018

A mi Abuela Materna, Etelevina, que me enseñó a buscar y cumplir mis sueños y hoy está en el cielo contemplando este éxito.

A mi esposo Henry e hijos Paula Andrea, Pedro Javier y Carlos Tomas que me aportaron su sabiduría y supieron compartir su tiempo con esta investigación y

Al director del trabajo de investigación, dr. William Guillermo Jiménez B., que supo entender mi inquietud sobre el tema y me aporó sus conocimientos académicos al igual que la directora de investigaciones de la Universidad la Gran Colombia, dra. Nurlian Torrejano G.

Resumen

Teniendo en cuenta que entró en vigencia un nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia en Colombia a partir del 30 de enero del 2017, que busca según sus autores y el gobierno nacional ser el instrumento que resolverá los problemas de convivencia que se presentan y que están generando percepción de inseguridad en la ciudadanía. El objetivo de esta investigación es estudiar la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía a fin de determinar si es una herramienta que permita asegurar la convivencia como lo han afirmado dentro del paradigma constitucional del Estado social y constitucional de derecho. Para ello, se utilizó un método analítico (jurídico- descriptivo) de los distintos conceptos sobre derecho de policía y convivencia y se hizo una investigación de campo para encontrar y estudiar algunos de los pronunciamientos de la Corte Constitucional Colombiana sobre algunos de los artículos de esta ley.

La investigación se inicia con generalidades sobre el derecho de policía, como ha sido su desarrollo en Colombia desde la época de la colonia hasta la expedición de la ley 1801 de 2016; se relacionan los principios constitucionales del derecho de policía; las definiciones doctrinales y jurisprudenciales de poder, función y actividad de policía, se establecen quiénes son autoridad de policía y cuáles son los medio de policía, posteriormente se describe los aspectos más importantes del Código Nacional de Policía y Convivencia para concluir con el análisis de las principales sentencias que han sido dictadas por el Tribunal Constitucional al estudiar la constitucionalidad o no de éstos y poder así afirmar que la ley 1801 de 2016 es una herramienta

regulativa para asegurar la convivencia como fin esencial del Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia.

Palabras clave: Derecho de Policía; poder, función y actividad de policía; medios de policía; convivencia y Estado Social de Derecho.

Abstract

Bearing in mind that a new National Code of Police and Coexistence came into force in Colombia as of January 30, 2017, which seeks, according to its authors and the national government, to be the instrument that will resolve the problems of coexistence that arise and that they are generating perception of insecurity in the citizenship. The objective of this investigation is to study Law 1801 of 2016 or National Police Code in order to determine if it is a tool that allows to ensure coexistence as they have affirmed within the constitutional paradigm of the social and constitutional State of law. For this, an analytical (legal-descriptive) method of the different concepts on police law and coexistence was used and a field investigation was made to find and study some of the pronouncements of the Colombian Constitutional Court on some of the articles of this law.

The investigation begins with generalities about police law, as has been its development in Colombia from the time of the colony until the issuance of law 1801 of 2016; the constitutional principles of police law are related; The doctrinal and jurisprudential definitions of police power, function and activity establish who is the police authority and what are the police means, later the most important aspects of the National Code of Police and Coexistence are described to conclude with the analysis of the Main sentences that have been dictated by the Constitutional Court when studying the constitutionality or not of these.

Keywords: Police Law; power, function and police activity; police media; coexistence and Social Rule of Law.

Tabla de Contenido

	págs.
Capítulo 1 Introducción.....	12
1.1 Planteamiento y Formulación del Problema de Investigación.....	12
1.2 Hipótesis.....	14
1.3 Objetivos	14
1.4 Justificación	15
1.5 Metodología	16
1.6 Esquema del Informe de Investigación.....	17
Capítulo 2 Generalidades Sobre el Derecho de Policía.....	19
2.1 Origen del Derecho de Policía.....	19
2.2 Derecho de Policía en Colombia.....	23
2.3 Principios Constitucionales del Derecho de Policía.....	27
2.4 Autoridades de Policía en Colombia.....	28
2.5 Poder, Función y Actividad de Policía en Colombia.....	31
2.5.1 El Poder de Policía.....	31
2.5.2 La Función de Policía.....	33
2.5.3 La Actividad de Policía.....	34
2.6 Medios de Policía en Colombia.....	37
2.7 Jurisprudencia Colombiana sobre Derecho de Policía.....	39
Capítulo 3 La Convivencia Pacífica Como Fin Esencial del Estado Social de Derecho en Colombia.....	43
3.1 Los fines esenciales del Estado Social de Derecho.....	43
3.2 Concepto de convivencia.....	50
3.3 La Convivencia y el Derecho de Policía.....	56
Capítulo 4 Código Nacional de Policía y Convivencia - Ley 1801 de 2016.....	60
4.1 Origen y Exposición de motivos.....	60
4.2 Trámite en el Congreso de la República.....	66
4.3 Sanción presidencial de la Ley 1801 de 2016.....	69
4.4 Estructura de la Ley 1801 de 2016.....	70
Capítulo 5 Análisis de Demandas de Inconstitucionalidad de la Ley 1801 DE 2016.....	77
5.1 Sentencia C-211 de 2017.....	82
5.2 Sentencia C-212 de 2017.....	98
5.3 Sentencia C-223 de 2017.....	112
5.4 Sentencia C-281 de 2017.....	125

5.5 Sentencia C-286 de 2017.....	142
5.6 Sentencia C-312 de 2017.....	152
Capítulo 6 Resultados y Discusión.....	158
Lista de Referencias.....	163

Lista de Tablas

	págs
Tabla 1. Trámite en el Congreso de la República.....	67
Tabla 2. Demandas Presentadas a 30 de marzo del 2018.....	77
Tabla 3. Demandas de Inconstitucionalidad falladas a 30 de marzo del 2018	81

Capítulo 1

Introducción

1.1. Planteamiento y formulación del Problema de Investigación

A partir de 1991 se establece en el Preámbulo de la Constitución Política de Colombia respecto a los fines del Estado Social de Derecho que “... con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga...”

Indicándose en su artículo 2º que el Estado debe “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Fines que como lo ha dicho la Corte Constitucional en sentencias como la C-045-18, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, es necesaria su reglamentación para que sean más eficaces y eficientes; regulación que se ha venido haciendo a través de diferentes leyes desde la expedición de la Carta Política. Es así, como el Congreso de la República en búsqueda de regular comportamientos y medidas correctivas y sancionatorias encaminadas a que exista una convivencia pacífica expide varias leyes desde el año 1997, entre ellas la titulada para la

convivencia, la eficacia de la justicia y otras disposiciones (Ley 418 de 1997) y en el año 2016, el Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016); considerando que con estas y algunas las enunciadas en el desarrollo de esta investigación se lograra alcanzar en todo el territorio nacional con el fin denominado “Convivencia Pacífica”.

Meta que con el pasar del tiempo desde la expedición de las normas en comento hasta el desarrollo de esta investigación no se ha alcanzado y por el contrario cada día en Colombia las cifras delictivas comentadas por las autoridades administrativas y policivas en los boletines, periódicos, medios radiales y televisivos entre otros, demuestran que la ciudadanía hace caso omiso al cumplimiento de los comportamientos reglados en las normas sobre convivencia, hecho que decanta en ocasiones en el quebrantamiento de la regulación penal y demostrando que no es el camino más eficiente y eficaz para llegar a una convivencia pacífica como lo establece la Carta Política. Aunado a ello, y en especial lo consagrado en la Ley 1801 de 2016, norma que fue expedida especialmente para desarrollar ese fin, viene siendo objeto de reproche constitucional por la Corte Constitucional en artículos tan importantes como los que regulan la protesta, la ocupación del espacio público entre otros, poniendo en duda si al terminar su examen constitucional continúe siendo e instrumento que logre que los colombianos tengan una convivencia pacífica.

Problema de la investigación: ¿Puede el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) convertirse en una herramienta suficiente con la que el Estado Colombiano asegure a los ciudadanos una convivencia pacífica, como fin esencial del Estado Social de Derecho?

1.2. Hipótesis

La Ley 1801 de 2016 es una herramienta suficiente para que el Estado Colombiano logre una convivencia pacífica en sus ciudadanos, puesto que compila todos los comportamientos que deben acatar para vivir en armonía con su semejante y con el espacio que lo rodea.

1.3. Objetivos

El objetivo general de la investigación es establecer si la ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia es la herramienta suficiente para que el Estado Social de Derecho Colombiano, logre el fin esencial denominado “Convivencia Pacífica”. Teniendo como objetivos específicos, los siguientes:

- 1) Hacer un recuento de la noción de Derecho de Policía sobre todo en Colombia, definiendo también poder, función y actividad de policía al igual que los medios y autoridades de policía con el fin de aclarar su concepto;
- 2) Estudiar el concepto de convivencia y de los fines relacionados en el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia para establecer una definición de éstos.
- 3) Analizar la exposición de motivos, el origen del proyecto, el trámite en el Congreso de la República del proyecto de ley y el contenido de la ley 1801 de 2016 para conocer cuál es el espíritu de la ley.
- 4) Examinar algunas de las demandas por inconstitucionalidad iniciadas y falladas en contra de Código Nacional de Policía y Convivencia a fin de determinar por qué están siendo demandados varios de sus artículos.

1.4. Justificación

Una vez revisado el estado del arte sobre el derecho de policía en Colombia se encuentran varias investigaciones; pero al buscarlo desde la ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia como instrumento para lograr la convivencia pacífica hay una ausencia de otras investigaciones, y de ahí la necesidad de ser abordado y socializado el tema como se hará en adelante en este trabajo donde se busca establecer si la norma es una herramienta suficiente para lograr el fin del Estado Colombiano. La Constitución Política entro a regir en el año 1991 y desde esa época se han expedido normas como la ley 418 de 1997 cuyo espíritu lo constituye el cumplimiento del fin del Estado Social de Derecho – convivencia pacífica.

Es pertinente el tema desarrollado en este trabajo de investigación por lo innovador de éste como se indicó anteriormente, pues al ser una norma con un tiempo corto de vida jurídica no hay mucha literatura al respecto, lo que hace más valioso su aporte al Derecho Público y al poder analizar cómo nace la norma en el seno del Congreso de la República y como han sido objeto de pronunciamientos por la corte de cierre de lo constitucional.

Finalmente, al estudiar una norma nueva y además moderna que regula comportamientos cotidianos de los ciudadanos que en muchas ocasiones decantan en hechos delictivos se aumenta su importancia. Siendo necesario por tanto generar una cultura de respeto por las normas de policía. Respeto que se estaba perdiendo por cuanto no es un derecho que se divulgue masivamente inclusive en las aulas de clase de las universidades donde existe el currículo en derecho por la existencia de un código obsoleto y que en hora buena fuera derogado por la Ley 1801 de 2016.

1.5. Metodología

Para desarrollar los objetivos planteados dentro de esta investigación y lograr el resultado esperado se utilizará como estrategia metodológica, la siguiente: a) El método será analítico y cualitativo a la vez; analítico porque se separa por partes o elementos el problema para observar las causas, la naturaleza y los efectos que se pueden generar y cualitativo porque se analizarán las cualidades y características de la Ley 1801 de 2016 en afectos de conocer su espíritu. b) Con relación al tipo de estudio, este es descriptivo y explicativo pues se pretende señalar cómo el Código Nacional de Policía nació a la vida jurídica del país y como desde ese nacimiento se ha venido presentado contra él muchas demandas de inconstitucionalidad. c) Con relación a las fuentes de información, se utilizaron fuentes primarias y secundarias;_ primarias, cuando se acudió a personas y entrevista libres a los autores del proyecto de ley y a los ponentes del mismo, al igual de a varias autoridades de policía, también se hizo uso de documentos primarios como leyes y sentencias expedidas en su mayoría por la Corte Constitucional; como fuentes secundarias se utilizaron libros sobre derecho de policía, sobre convivencia; artículos publicados en la internet, periódicos de amplia circulación nacional e informes de investigación sobre tema de policía. d) Respecto a las técnicas de captura de información, como ya se indicó se realizaron entrevistas libres al autor del proyecto, al ponente del proyecto en el Senado de la República, al representante de la Policía Nacional en el Congreso de la República para ese proyecto de ley y a varias autoridades de policía en la ciudad de Bogotá; también se utilizó la técnica de revisión bibliográfica-documental, y la observación directa.

1.6. Esquema del informe de investigación

La investigación empieza con un breve estudio del origen del derecho de policía en Alemania en el siglo V, lo mismo que en Francia y en España, principales países donde se empezó a hablar de una ciencia de la policía (capítulo 2); igualmente, se estudiarán los principios constitucionales del derecho de policía en Colombia a partir de sentencias de inconstitucionalidad expedidas por la Corte Constitucional; se ilustrará sobre quiénes son autoridades de policía según la Ley 1801 de 2016, definiendo doctrinal y jurisprudencialmente poder, función, actividad y medios de policía.

Se continuará haciendo un recuento de cuáles son los fines esenciales del Estado Social de Derecho y definiendo doctrinalmente el concepto de convivencia (capítulo 3). Analizando con este método la figura de la convivencia y las diferentes categorías plasmadas en varias normas o leyes colombianas vigentes y en pronunciamientos sobre el tema de la Corte Constitucional, pero centrando la investigación en la convivencia pacífica como ese fin del Estado.

Posteriormente, en el capítulo 4, se hará un estudio de la ley 1801 de 2016 desde sus orígenes como proyecto de ley en el Congreso de la República y algunas de las demandas de inconstitucionalidad de artículos que regulan comportamientos importantes para los ciudadanos. Parte trascendental de esta investigación, es el estudio de cómo surge y qué comportamientos regula el nuevo Código Nacional de Policía, estudiándose en términos generales su estructura para terminar presentando un informe de todas las demandas presentadas por ciudadanos individuales o colectivos que le han solicitado a la Corte Constitucional Colombiana que se pronuncie por considerar que artículos de la Ley 1801 de 2016 contrarían la Carta Política,

analizándose las sentencias C-211/2017, C-212/2017, C-223/2017, C-281/2017, C-286/2017 Y C-312/2017, por lo extenso del estudio de cada fallo y por considerarlas de gran importancia para grupos poblacionales especiales como son los habitantes de y en calle, vendedores informales, entre otros. Para terminar el informe, se presentan los resultados y conclusiones del estudio.

Capítulo 2

Generalidades Sobre el Derecho de Policía

2.1 Origen del Derecho de Policía

Dice Miguel Malagón en un artículo publicado en la Revista Derecho No. 30, que la expresión de policía “deviene de los griegos y en concreto de la palabra Politeia”. Dice este artículo el profesor Malagón, que la politeia servía para "distribuir las funciones u oficios de los ciudadanos, describiendo lo que corresponde hacer a cada ciudadano como función propia [...]”Posteriormente fue heredada por Roma y conocida como *Politia*, vocablo que era sinónimo de *Res Publica*. Esta palabra significaba la organización de la *Civitas*. De aquí derivó a las lenguas europeas, siendo conocida como Policía...” (Pinzón, 2008).

Indica este mismo autor que “la primera vez que se usa el término *policía* es en Alemania, en el siglo V. De allí se extiende a Francia, cuando aparece por primera vez en las ordenanzas reales de 1403, donde hay referencias a la "*police et bon government*" de París”.

Sobre el tema dice que “La primera definición de policía la identificaba con la conservación del buen orden de la comunidad, con el gobierno, la administración y el orden interiores. En la obra *Política para corregidores*, de Jerónimo Castillo de Bovadilla, escrita en 1597, se asimila policía con el vocablo griego *politeia*, y se señala que ésta significaba "buena

gobernación de ciudad que abraza todos los buenos gobiernos, que trata y ordena las cosas corporales que tocan a la Policía, conservación y buen encaminamiento de los hombres". En Francia se usan indistintamente los dos términos, un escrito de Boutillier de finales del siglo XIV lo confirma, sin tener en cuenta que política se empleaba a veces como el adjetivo de policía. Lo que permite afirmar que desde sus inicios hay una gran influencia aristotélica sobre el concepto de policía, al designarla como el buen gobierno público de la ciudad y el Estado, conforme a las coordenadas de la época.

Al entender la policía como la administración interior del Estado, se excluían los asuntos eclesiásticos, que en Alemania estaban en cabeza del príncipe después de la reforma protestante, y que lo había convertido en soberano espiritual de los súbditos..." dice Miguel Malagón. (Pinzón M. M., 2003).

En este mismo artículo dice el profesor Nieto, que en España se profirieron, en el siglo XVIII, disposiciones que desarrollaban la comprensión de este concepto de policía: en primer lugar, el Real Decreto del 2 de abril de 1717, por el que se dividió el Despacho Universal en tres secretarías (la de Estado y Negocios Extranjeros, la de Guerra y Marina y la de Justicia, Gobierno Político y Hacienda) y se asimila el gobierno político a la policía. De igual forma, se expiden la Ordenanza de Intendentes y Corregidores del 13 de octubre de 1749 y la Real Cédula — aclaratoria de la Ordenanza de Intendentes— del 13 de noviembre de 1766, que buscaron dividir las competencias de justicia y policía y hacienda y guerra entre corregidores e intendentes, respectivamente. "Aquí se observa que se excluye de la policía los asuntos de la hacienda real y

de la guerra, lo que aclaraba aún más el concepto de administración interior del Estado". (Nieto, 2001).

En el último período del absolutismo, dice este profesor, en el que aparentemente se intervenía en la vida pública para alcanzar el bienestar general y no el beneficio del propio príncipe. El soberano asume estas tareas que antes correspondían a la Iglesia, primero con la reforma y luego con el despotismo ilustrado.

En Alemania el príncipe controla la beneficencia y las universidades, funciones que anteriormente estaban en manos de los clérigos. Es una cobertura ideológica de las medidas mercantilistas del autoritarismo regio, (Nieto, 2001, pág. 349), pues el soberano no consultaba a sus súbditos para averiguar por su felicidad, sino que de forma paternalista asumía cuál era el bienestar general. No obstante, lo anterior, es indudable que la postura por alcanzar la felicidad o el bienestar general, que asumió la ciencia de la policía en manos del príncipe, es una técnica jurídico-política que subsiste hoy en día en el derecho administrativo, aunque con otra interpretación ideológica, como es la del Estado social de derecho, dice en su pluricitada obra el profesor universitario.

Continúa exponiendo el autor que, con el advenimiento del siglo de las revoluciones, la policía volverá a sufrir variaciones conceptuales y verá reducido su campo de acción, nuevamente, a la garantía de la seguridad pública y del orden, "o más exactamente a la idea de que la coacción sólo debe emplearse para apartar peligros, no para hacer más feliz al súbdito".

Así se entenderá que la policía tiene una faceta negativa, que se desarrolla en la seguridad y el orden, y otra positiva, que se expresa en el bienestar. Surge así la división entre policía de seguridad y policía de bienestar. La actividad administrativa se reducirá a la coacción (Nieto, Algunas Precisiones sobre el concepto de policía, 2001, págs. 351-352) y no al fomento o bienestar, que pasarán a ser tareas de la sociedad civil. Estas variaciones ocasionaron el derrumbamiento de los ideales del autoritarismo, el cual encontrará ahora barreras a sus poderes y a su intervencionismo en las libertades de los ciudadanos, que ya no son súbditos, porque se han establecido límites garantizados por las leyes, que transforman a la administración en mera ejecutora del Poder Legislativo y que imposibilitan su actuación sin una habilitación previa.

De otra parte, atendiendo lo que dice Miguel Malagón en su obra en un esfuerzo por mostrar que el origen del derecho administrativo colombiano no nace con la Revolución Francesa ni bajo la orientación exclusiva del Consejo de Estado francés, se remonta a la historia de nuestros pueblos durante la Colonia e Independencia, para defender la tesis que la Ciencia de Policía fue la primera expresión en la conformación de nuestro derecho administrativo, a partir de las regulaciones que se hicieron en el derecho indiano (Malagón, 2007). Indica en apartes de su obra que: "... en las Indias, la primera noción que se tuvo de policía hacía referencia a la reorganización a que eran sometidos los indios a ser juntados para vivir en policía". (Malagón, 2007, pág. 177).

Según este mismo autor la policía sería entendida en una etapa inicial, como el instrumento que trajeron los clericós y religiosos encargados por la corona española de

cristianizar a los indígenas o aborígenes que tenían sus asentamientos en diferentes regiones a lo largo de todo el continente recién descubierto y es por ello dice la doctrina que una de las primeras medidas de policía fue “la agrupación y la formación de poblaciones donde se destaca la planificación en cuadrícula”.

Sostiene Miguel Malagón en su tesis doctoral, que la Policía fue “la expresión del control en Iberoamérica y funcionó como elemento de estabilización social, en una doble vía: por un lado, la legislación de policía buscó que los indios no fueran demasiado maltratados; y por otro lado, como instrumento para que los oficiales seculares o eclesiásticos no pelearan entre sí “. (Malagón. Pinzon, 2006).

2.2. Derecho de Policía en Colombia

Como todas las especialidades del derecho, el policivo en Colombia tiene gran influencia europea, en especial de la española, aunque muchas de las figuras e instituciones creadas no la tenían y fueron propias para los territorios donde tenían su dominio, es porque resulta que en las épocas colonial y después republicana se le asignará de forma desorganizada funciones a varias instituciones o personajes como las que hoy conocemos como policivas, es así como en la colonia se formaron cabildos por doce corregidores y dos alcaldes que tenían funciones civiles, criminales y policiales tales como el mantenimiento del aseo público, la mejora de las poblaciones, la vigilancia de la salubridad pública, el amojonamiento de caminos, la conservación

de bosques, el suministro de agua a la población, la expedición de aranceles para el ejercicio de las artes u oficios y la administración de las marcas para el ganado. (Henaó, 1967).

Posteriormente, en 1580 se presentó la figura de los alguaciles completamente subordinado al Gobernador de la Provincia y que tenía funciones administrativas y policivas. En 1791, estando en el poder el Virrey Espeleta, funda la Junta de Policía de Santa Fé a la cual se le da la función de velar por el orden urbano en la Villa del Virreinato. En la Constitución de Cundinamarca de 1811 la policía interior se componía de tropas veteranas, proporcionales a su población y a los ingresos del erario público, para reforzar las tropas de milicias.

En la Constitución Federal de Cartagena en 1812 se organiza a la Fuerza Armada, y como una sección de ésta se crea una Policía interior, para el mantenimiento del orden y la seguridad interior, compuesta por tropas veteranas.

En 1825 se expide la Ley 11, dentro de la cual a los intendentes y gobernadores se les asignaron las funciones de velar por “la tranquilidad general del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del poder ejecutivo, y de todo lo que pertenece a la Policía y prosperidad del departamento.

En 1827 se expide el Decreto No.2 en el que se autoriza al poder ejecutivo nombrar un Jefe de Policía encargado de la seguridad, aseo, ornato y salubridad de la capital y de sus alrededores.

En el año 1826 se expide la Ley 60, ante los constantes ataques contra la propiedad privada por lo extenso de varios predios en especial los rurales. Esta ley estableció un procedimiento

sumario y extremadamente severo contra vagos, poniendo en vigencia la singularidad, autorizada antes por la ley de 1825, se establecía que los vagos fueran destinados por vía de corrección al servicio de las armas en el ejército o al de Policía; legislación que se complementó con la expedición de la ley 6 de 1836.

En 1841 se expidió la ley 8, mediante la cual se dividió a la Policía en general regida por la legislación nacional y especial por las ordenanzas de las Cámaras Provinciales. Pero con la expedición de la Constitución de 1843, las funciones policiales quedan inmersas en la Fuerza Armada.

En 1886 se expide una nueva Constitución Política en Colombia, dentro de la que en nada se habla de una policía uniformada como la que hoy se conoce, solo se indica que el país contara con un ejército armado permanente. En esta Constitución el poder policivo se encontraba en cabeza del Congreso de la República, al tener la función de hacer las leyes y la función de policía en el Presidente de la República, quien estaba obligado como autoridad administrativa a “Conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado “. (artículo 120, numeral 8).

En 1970 se expide el Decreto- ley No. 1355, conocido como Código Nacional de Policía, acorde con la Constitución Política vigente para la época, que consagra que la Policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las Convenciones y Tratados Internacionales, en el Reglamento de Policía y en los

principios universales del derecho. (Artículo 1º) consagra las contravenciones generales y especiales, procedimientos y generalidades que buscaban regular las relaciones entre ciudadanos.

Posterior a este Decreto-ley se expiden normas inclusive que se encuentran vigentes en estos momentos y otras que han sido derogadas por unas posteriores que buscaban o buscan desarrollar el derecho de policía, tales como: Decreto 522 de 1971 (contenía contravenciones especiales y su procedimiento); Decreto 2347 de 1971 (Reorganiza la policía); Decreto 1386 de 1984 (amparo al domicilio); Ley 23 de 1991 (transfiere competencias penales a funcionarios policivos); Decreto 800 de 1991 (reglamenta la ley 23 de 1991- procedimiento contravenciones especiales); ley 104 de 1993 (crea instrumentos búsqueda de la convivencia pacífica); Ley 228 de 1995 (régimen aplicable a contravenciones especiales); Ley 418 de 1997 (ley de víctimas del conflicto armado), entre otras.

Leyes que por su espíritu y contenido dan cuenta que el Derecho de Policía en Colombia desde la época de la colonia hasta nuestros días, siempre ha estado directamente vinculado con la necesidad de preservar el orden público, entendido este como la garantía de las condiciones de seguridad, salubridad, tranquilidad, moralidad pública y ecología categorías que viene desarrollando con más profundización a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 y que permiten al Derecho de Policía, ahondar el estudio de todas aquellas medidas de carácter administrativo –policivo que buscan la protección de todos los derechos, tanto individuales como colectivos de los ciudadanos a los que van dirigido su actuar. En este sentido, se empieza a hablar por los doctrinantes del Derecho de Policía como el conjunto de normas jurídicas dictadas para la regulación de los derechos y libertades públicas establecidos en la

Constitución Política, con el fin de garantizar su ejercicio y para asegurar la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública.

Ahora bien, con la expedición de la ley 1801 de 2016, nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia el derecho de policía continúa desarrollando esas categorías, sumando la ecología, aunque de forma más extensa y profunda en aspectos que inclusive son nuevos en esta clase de ordenamiento, buscando la concatenación con la definición del Estado Social de Derecho con el derecho de policía, en aras de una protección efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2.3. Principios Constitucionales del Derecho de Policía

Teniendo en cuenta que el Decreto 1355 de 1970, tuvo su vida útil por más de 40 años en Colombia, los pronunciamientos más amplios de las altas Cortes y en especial de la Constitucional se remonta al estudio de éste; por lo que para hablar de principios constitucionales que debe tener en cuenta las autoridades de policía en Colombia en la aplicación del Derecho de policía, es necesario transcribir lo que dijo esta Corporación en sentencia C-179/2007 y que fuera indicado años atrás por este Tribunal en la sentencia C-024 de 1994, cuando dijo :

“...en un Estado social de derecho, el uso del poder de policía -tanto administrativa como judicial-, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía y que la Corte Constitucional entra a precisar:

1- Siendo autoridad administrativa (policía administrativa) o que actúa bajo la dirección funcional de las autoridades judiciales (policía judicial), la Policía está sometida al principio de legalidad puesto que afecta libertades y derechos.

2- Toda medida de policía debe tender a asegurar el orden público; por tanto, encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas. De aquí que la policía tampoco pueda actuar a requerimiento de un particular para proteger sus intereses meramente privados; para esto está la Justicia ordinaria.

3-La policía sólo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público. La adopción del remedio más enérgico -de entre los varios posibles-, ha de ser siempre la última ratio de la policía, lo cual muestra que la actividad policial en general está regida por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3º del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades sólo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios.

4-Igualmente, las medidas de policía deben ser proporcionales y razonables en atención a las circunstancias y al fin perseguido: debe entonces evitarse todo exceso innecesario. Así pues, los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones de la administración pública adquieren particular trascendencia en materia de policía.

5- Directamente ligado a lo anterior, la extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas. Eso explica que en ciertas materias -como la regulación de los sitios públicos- el poder policial sea mucho más importante que en otros ámbitos de la vida social, como el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

6- El poder de la policía se ejerce para preservar el orden público, pero en beneficio del libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. No puede entonces traducirse en una supresión absoluta de las libertades.

7. Así mismo debe recordarse especialmente en esta materia la regla, por otra parte general a toda actividad administrativa, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. El ejercicio del poder de policía no puede traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población, puesto que todas las personas "recibirán la misma protección y trato de las autoridades". (CP 13)

8. Igualmente opera la máxima de que la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos..”

2.4. Autoridades de Policía en Colombia

Al expedirse la Ley 1801 de 2016, se tiene en Colombia autoridades de policía no contempladas en el Código de Policía derogado por ésta, es así como hoy se habla en el artículo 198, ídem, que las autoridades de policía son:

1. El Presidente de la República

2. Los Gobernadores
3. Los Alcaldes Distritales y Municipales.
4. Los Inspectores de Policía y los corregidores.
5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

En este ordenamiento legal se dice como hecho nuevo que el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y que las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la ley.

De otra parte, en Colombia por disposición de otras leyes se ha investido a varias autoridades administrativas para que ejerzan funciones de policía. Entendiendo como policía administrativa la forma de actividad de policía que se desempeña por las autoridades del orden administrativo, cuando desarrollan el poder de limitación de la actividad de los gobernadores en procura del mantenimiento. Distinguiéndola de la actividad que desempeñan ciertas autoridades cuando realizan funciones para colaborar con las autoridades de la jurisdicción penal y que denomina policía judicial.

La policía administrativa se diferencia en la doctrina y en la jurisprudencia en administrativa general y las especiales. Teniendo como Policía administrativa general. aquella

que se refiere a los elementos que tradicionalmente integran la noción de orden público, es decir, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y, en ciertos aspectos la moralidad, cobijados por los principios y normas generales aplicables al poder de policía y Policía administrativa especial a aquellas actividades de policía que buscan garantizar los mismos elementos de la policía general, pero que están sometidas a un régimen jurídico particular como la Superintendencias, la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), la SAE (Sociedades de Activos Especiales) y a nivel local como en el Distrito Capital por mandato de un Acuerdo los comisarios de familia.

En el caso de las superintendencias se entiende como un organismo que tiene la administración o vigilancia superior de un ramo, particularmente, de un área económica o social. Las Superintendencias como organismos encargados de la inspección y vigilancia de las actividades mercantiles de los particulares son *consideradas* entonces como organismos de policía administrativa económica, cuya misión es la promoción y el control preventivo y represivo de un sector determinado. El Consejo de Estado, en una jurisprudencia reiterada así lo reconoce. En torno al alcance de las facultades de inspección, vigilancia y control que ejercen las superintendencias y, en particular, la Bancaria, expresó el Consejo de Estado en sentencia del 5 de marzo de 1999 lo siguiente: En desarrollo de lo establecido en el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución, al Presidente de la República le corresponde "Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o *inversión* de los *recursos* captados del público. Así mismo, sobre entidades *cooperativas* y las *sociedades* mercantiles.

2.5 Poder, Función y Actividad de Policía en Colombia

Estas tres categorías tienen su fundamento de la misma Constitución Política de 1991 y han sido definidas por la doctrina y en especial en diferentes pronunciamientos de las altas Cortes al estudiar varias demandas de inconstitucionalidad en contra del articulado del Decreto 1355 de 1970 y ahora de la Ley 1801 del 2016, definiciones que pueden ser:

2.5.1. el poder de policía. Definido por la doctrina y la jurisprudencia como la potestad de reglamentación general, que corresponde por excelencia al Congreso de la República (leyes o reglamentos de policía). Excepcionalmente y por mandato constitucional, tendrán poder de policía el Presidente de la República en los estados de conmoción interior (Art. 213 C.P.) y Estado de Emergencia (Art. 215 C.P); así mismo, tendrán poder de policía las Asambleas Departamentales, en todo aquello que no sea materia de disposición legal (Art. 300.8 C.P) y a los Concejos Municipales en la estricta facultad de: “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 y, dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (Art. 313.7 y 313.9 C.P); los cuales deben cumplir con ese poder de policía de acuerdo a los límites de la Carta Política y la Ley, y los principios de autonomía territorial y descentralización administrativa regulados en Colombia.

Sobre estas excepciones el Tribunal Constitucional en la Sentencia C-825 de 2004, Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes, trajo a colación lo ya afirmado en sentencias posteriores y que al tenor dice que: *el poder de policía subsidiario que ejercen ciertas*

autoridades administrativas no puede invadir esferas en las cuales la Constitución, haya establecido una reserva legal, por lo cual, en general los derechos y libertades constitucionales, sólo pueden ser reglamentados por el Congreso. Esto significa que, tal y como la Corte Constitucional lo había precisado, en la Carta de 1991, ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia dic. 13 de 1979) y la Corte Suprema de Justicia (Corte Suprema de Justicia. Sentencia de enero 27 de 1977)”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de abril 21 de 1982. M. P. Manuel Gaona Cruz, y retomado bajo la actual Constitución Política en sentencia C-024/94 de la Corte Constitucional, dijo que el poder de policía es normativo legal o reglamentario y corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad y que conforme al régimen del Estado de derecho es, además, preexistente.

Conceptos que permiten afirmar que el poder de policía se caracteriza como lo ha dicho la jurisprudencia por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de algunas libertades públicas con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para el mantenimiento del orden público.

De otra parte, la doctrina colombiana explica que el poder de policía se ejerce mediante tres clases de medidas de carácter general, de carácter particular y de coerción y que existen unas

limitaciones al poder de policía, tales como: la extensión normal del poder de policía y la extensión excepcional.

2.5.2. la función de policía. La Corte Constitucional en sentencia C-825/2004 Magistrado

Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes, definió la función de policía como:

“La gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste, ya que la función de policía se encuentra supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad. Su ejercicio compete al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. La concreción propia de esta función no solamente se presenta en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa se limita a la expedición de una licencia y que se contraen a la relación directa entre la administración y el “administrado” o destinatario de la actuación, en atención a la definición de una situación concreta y precisa; además, la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo.

Lo anterior es consecuencia de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas. Las leyes de policía dejan entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concretización, pues la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes. Este es el denominado “poder administrativo de policía”, que más exactamente corresponde a una “función o gestión administrativa de policía” que debe ser ejercida dentro del marco señalado en la ley mediante la expedición de disposiciones de carácter singular (órdenes, mandatos, prohibiciones, etc).

En corolario de lo anterior y atendiendo lo dicho por la doctrina se puede afirmar que la función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Igualmente, se puede predicar que supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad.

Como lo ha expuesto la Corte Constitucional según la Carta Política la función de policía a nivel nacional es exclusiva del Presidente de la República quedando vedado al Congreso ejercer este tipo de competencia. Igualmente, a nivel de las entidades territoriales, los cuerpos colegiados carecen de la función de policía, mientras que las autoridades ejecutivas unipersonales sí gozan de ella. Así, los gobernadores (artículo 303) y los alcaldes (artículo 315, numeral 2º), ejercen la función de policía en sus respectivos territorios.

2.5.3 La actividad de policía. Ha dicho la Corte Constitucional en sentencia C-117/06, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño, que la actividad de policía “es ejercida por los miembros de la Policía Nacional que, en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplica diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público”. En este mismo fallo indico que es “la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al *poder y a la función de policía...*”

En Colombia, atendiendo lo dicho por el Tribunal Constitucional corresponde ejercerla o desarrollarla a los miembros de la Policía Nacional según los articulo 216 y 218 de la Carta Política quienes, en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican los procedimientos legítimamente previstos por su cuerpo directivo para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público. En este sentido no se aparta en nada de lo dicho en 1982 por la Corte Suprema de Justicia cuando señaló:

Finalmente, la actividad de policía se refiere a los oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos, sino que actúan, no deciden, sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor al hacer cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Es una actividad estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni reguladora de la libertad...” Corte Suprema de Justicia. Sentencia de abril 21 de 1982. Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz

Es del caso comentar que por disposición de normas especiales en ciertos casos la Policía Nacional debe apoyar a otras autoridades administrativa para desarrollar la actividad de policía, ejemplo de ello, es: Lo indicado en el artículo 10 de la Ley 72 de 1989 que indica que corresponde a la Policía Nacional apoyar al Ministerio de Comunicaciones para la incautación de los equipos técnicos utilizados por servicios de telecomunicaciones clandestinos.

La Policía Nacional está en la obligación de prestar su concurso para que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, pueda hacer la restitución efectiva por ocupación indebida de terrenos baldíos, o de tierras que se hallen reservadas, o que no puedan ser adjudicables, o que se hallen destinadas a un servicio público.

También debe apoyar a las inspecciones fluviales dependientes del Ministerio de Transporte, para la vigilancia y control de la navegación, las condiciones técnicas y de seguridad de las embarcaciones y aptitud de la tripulación.

Otra autoridad administrativa que debe apoyar es a la Administración de Impuestos para el cierre del establecimiento de comercio, oficina, consultorio y, en general, el sitio donde se ejerza la actividad, profesión u oficio que se compruebe que sus representantes legales este evadiendo impuestos.

De otra parte, se debe resaltar que la actividad de policía no solo implica la realización material de un acto administrativo previo emanado de la función de policía, sino decisiones y actuaciones materiales que pueden llegar a tener un control jurídico posterior en términos de recursos jurídico-administrativos contra las decisiones impuestas como medidas correctivas. Ejemplo de lo anterior, son las medidas de cierre temporal de los establecimientos de comercio, impuestas por los Comandantes de Estación en ejercicio de la actividad de policía y que son objeto de recursos ante el superior jerárquico o aquellos procedimientos policivos de identificación de personas, donde están facultados para exigir de los ciudadanos la exhibición de su documento de identificación en cumplimiento de normas policivas. En este sentido resultan adecuado mencionar que ha sido expuesta esta misma tesis en las sentencias de constitucionalidad C-518 de 2002, C- 593 de 2005 y C-179 de 2007.

2.6 Medios de Policía en Colombia

Los medios de Policía son aquellos instrumentos para el cumplimiento de la función de policía previstos en la Constitución Política, las leyes, los reglamentos, sujetos a los principios del derecho y los tratados o convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano. Son medios de Policía: los reglamentos, los permisos y las autorizaciones, las órdenes de Policía, la acción policiva, la aprehensión, la conducción, el registro de las personas, del domicilio y de los vehículos y la utilización de la fuerza.

Reglamentos. Son actos administrativos generales e impersonales, subordinados a las normas superiores, dictadas por autoridad de Policía que tienen esta función de policía de acuerdo con su competencia, cuyo objetivo es establecer las condiciones para el ejercicio de las libertades y los derechos de los ciudadanos del territorio donde se encuentran.

Permisos. Estos se dan cuando la ley, una ordenanza, un acuerdo o un reglamento de policía establezcan una prohibición de carácter general que admita excepciones, estas podrán ejercerse sólo mediante permiso o autorización expedida por la autoridad de policía competente, es el caso de cuando se expedían los permisos por parte de las inspecciones de policía para circular y transportar mercancía por las vías nacionales en determinada hora.

Las órdenes. La orden de Policía son mandato, claro y preciso, escrito o verbal dirigido a una persona o a varias dentro de la jurisdicción de competencia de la autoridad de policía que la de, para asegurar el cumplimiento de las reglas de convivencia ciudadana, ejemplo de ello, se

evidencia cuando un inspector de policía emite una orden a un ciudadano para que cese la perturbación que está desplegando hacia otra.

La Aprehensión. Es una acción física dirigida hacia una persona con el fin de conducirla inmediatamente ante la autoridad competente en cumplimiento de una orden de captura o cuando se le sorprenda en flagrancia cometiendo un hecho delictivo o cuando en ejercicio de su actividad de policía, se aprehenden bienes que se comercializan en espacio público contrariando un comportamiento previsto en las normas policivas.

La conducción. Es el traslado físico de una persona ante una autoridad que lo requiera; también puede darse esa conducción a un centro asistencial o de salud a su domicilio para salvaguardar su integridad física, cuando esa persona en estos últimos casos se encuentra en peligro por un estado físico o psicológico.

El registro. Se puede decir que es la acción física desplegada por un uniformado de la Policía a un inmueble, una persona o una cosa, con el fin de identificarla o establecer si en ella se está frente a un comportamiento contrario a las normas de policía.

El empleo de la fuerza. Es la acción física que ejerce contra una persona o grupo de personas a fin de evitar la comisión de un delito o para que se permita desarrollar un procedimiento de policía, inclusive judicial. Consagra la ley 1801 de 2016, acorde con varios pronunciamientos de la Corte Constitucional que solo se debe emplear cuando sea estrictamente necesario de manera proporcional y racional.

2.7. Jurisprudencia Colombiana Sobre Derecho de Policía

Son muchos los pronunciamientos de las altas Cortes colombianas, en especial de la Corte Constitucional sobre el derecho de policía, inclusive antes de la expedición de la Carta Política de 1991, y posterior a ésta, pero por lo limitado del trabajo solamente se hará referencia a las siguientes:

La Sentencia No. C-024/94. Expediente N° D-350. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 56 (parcial), 57 (parcial), 62 (parcial), 64, 70 (parcial), 71 (parcial), 78, 79, 81 (parcial), 82, 84, 102 (parcial), 105 (parcial) del Decreto Ley 1355 de 1970, y los artículos 111 y 118 del Decreto Ley 522 de 1971. Actor: Alirio Uribe Muñoz. Magistrado Sustanciador: Alejandro Martínez Caballero, del 27 de enero de 1994. A través de la cual se hace definen las funciones de la policía judicial; poder de policía indicando entre otras que en “un Estado social de derecho, el uso del poder de policía -tanto administrativa como judicial-, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía. El ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no sólo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa...”; Sentencia de constitucionalidad condicionada.

Sentencia C-825/04. Referencia: expediente D-5082, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 136 de 1994 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Demandante: Miguel Antonio Peña Peña. M.P (E) Rodrigo Uprimny Yepes, 31 de agosto del 2004. A través de la cual se habla de la definición de Orden público, poder de policía- fundamentos y límites, policía administrativa, poder de policía subsidiario o residual, función de policía como la “gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste, ya que la función de policía se encuentra supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad...”, actividad de policía, en donde la Corte decide declarar exequible la expresión “restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes “correspondiente al literal c) del numeral 2 del literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Sentencia C-492 DE 2002, expediente D-3851, demanda de inconstitucionalidad de los artículos 195, 208 y 219 del Decreto 1355 de 1970, dentro de la cual La Corte Constitucional nuevamente hace la distinción entre poder, función y actividad de policía; de esa la facultad de policía en el Estado Social de Derecho; los límites a la función y actividad de policía y la función de protección del orden público de la Policía Nacional; advirtiendo nuevamente que esa Institución debe en el “... ejercicio de aplicación de medidas preventivas los miembros de la Policía Nacional no poseen un poder discrecional sino, por el contrario, su acción se encuentra limitada al principio de legalidad y debe ajustarse a lo prescrito por el Código Nacional de Policía

en el cual se definen las normas que deben seguirse para garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa..” definición legislativa de requisitos para el ejercicio de la libertad económica ante el cierre de un establecimiento abierto al público por el Comandante de Estación de Policía...” Actores: Claudia Marcela Noreña López y otros. M.P. Jaime Córdoba Triviño, veintiséis (26) de junio de dos mil dos (2002), donde la Corte decide: “Primero. INHIBIRSE frente a los numerales 2. y 3. del artículo 208 del Decreto 1355 de 1970 por haber sido derogados mediante la Ley 232 de 1995. Segundo. Declarar EXEQUIBLES el encabezado y los numerales 1., 4. y 5. del artículo 208, y los apartes demandados de los artículos 195 y 219 del Decreto 1355 de 1970”.

Sentencia T-797/12, Referencia: expediente T-3480920, acción de tutela instaurada por la Junta de Acción Comunal Brisas del Volador Parte Alta y otros contra el Consejo de Justicia de Bogotá, la Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá, la Personería de Bogotá, Codensa S.A. y José Roberto Lagos. M.P María Victoria Calle Correa, once (11) de octubre de dos mil doce (2012). El problema jurídico que debe resolver la Corte en esta sentencia consistió en establecer si las decisiones proferidas por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá, el 3 de agosto de 2011, y por el Consejo de Justicia de Bogotá, el 15 de diciembre de 2011, violaron los derecho al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la vivienda digna de los querellados al haber negado la prescripción de la orden de desalojo puesto que han pasado más de cinco (5) años sin que se haya hecho efectiva.

Para resolver el problema planteado, la Sala se referirá a la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones emitidas en el curso de un proceso policivo, y recordará la naturaleza y

finalidad del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho. Finalmente, en el marco anterior, verificará si las decisiones adoptadas por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá y el Consejo de Justicia de Bogotá incurrieron en una violación del derecho al debido proceso de los accionantes.

Tomando la decisión la Corte de: “...CONFIRMAR el fallo del 24 de abril de 2012 proferido por el Juzgado Treinta y Tres (33) Civil del Circuito de Bogotá que a su vez confirmó el de primera instancia, emitido el 6 de marzo de 2012 por el Juzgado Sesenta y Uno (61) Civil Municipal de Bogotá, por medio del cual se negó el amparo solicitado al considerar que no se configuró una vía de hecho, ni se vulneraron los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes...”

Capítulo 3

La Convivencia Pacífica como Fin Esencial del Estado

Social de Derecho en Colombia

3.1 Los Fines Esenciales del Estado Social de Derecho.

El Estado como han dicho muchos autores constitucionalistas, es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad como fin esencial por lo tanto su actividad, que en últimas es ese debe ser, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y las metas o fines que deben alcanzar, por lo que el Estado y el derecho terminan siendo medios o instrumentos, hechos por sus ciudadanos para alcanzar esas metas para lograr que sus ciudadanos vivan armónicamente. Lo que debe ser traducido en normas o leyes aplicadas dentro de ese derecho, puesto que al ser el Estado un ente abstracto y plural representado por personas que en muchas ocasiones se inclinan por un beneficio particular.

El Estado Social, tiene como misión y esencia fortalecer los servicios y garantizar aquellos derechos considerados por las Cortes Internacionales como fundamentales para los ciudadanos y de esta manera lograr obtener y mantener el nivel de vida que esos ciudadanos requieren para poder ejercer sus derechos. Se afirma en la doctrina internacional y nacional que un Estado Social que garantiza el cumplimiento de sus funciones proveerá a las clases sociales menos favorecidas, la compensación de esas desigualdades que se ven tan marcadas y que causan

tantos conflictos. Siendo su ideólogo, el influyente economista y sociólogo alemán Lorenz Von Stein, quien ejerció una importante influencia a mediados del siglo XIX en Alemania. Stein sostenía coincidiendo con lo que ya se ha dicho, que el Estado Social era una manera concreta de evitar la revolución. Según él la sociedad había dejado de construir una unidad como consecuencia de la existencia de las clases sociales y generaban diferencias marcadas por tener intereses completamente diferentes sin importar el bienestar o los derechos de las otras clases, lo que desembocaba en dictaduras que generaban guerras internas.

Por lo que queda claro que el Estado Social, llamado o designado también como Estado Social de Derecho, es un concepto que ha tenido su origen en la cultura política alemana en sus inicios, en tanto y tras haber atravesado una serie de transformaciones podemos afirmar que es el que forma las bases ideológicas del sistema de economía social del mercado en el país que lo acoja y que para que se pueda cumplir esa premisa debe tener claro unos fines, luego estos se pueden definir como lo ha hecho la doctrina. (Borja, 2012) .

Ahora bien, Colombia con la Constitución de 1991, se constituye en un Estado Social de Derecho como marco normativo y político propuesto y aprobado en la Asamblea Nacional Constituyente que después de muchas discusiones y ante la necesidad de modificar esa Carta Política de 1886 de tendencia conservadora y por supuesto con normas desactualizadas para el siglo XX, dentro del cual sus ciudadanos pueden construir nuevas relaciones con la naturaleza, basados en principios y valores como la vida, prevalencia del interés general sobre el particular, solidaridad, protección de las riquezas culturales y naturales, dignidad humana y participación

ciudadana, entre otras que se caracterizan por los valores con los que cuentan las personas que la integran.

Para la Corte Constitucional también es claro y unificado el concepto que define al Estado Social de Derecho, tal como se desprende en estas sentencias:

“El Estado colombiano como Estado democrático. La Constitución de 1991 declara que Colombia es un Estado de derecho y social, que deriva su legitimidad de la democracia (C.P. art. 1). Estos tres calificativos del Estado colombiano definen de manera esencial su naturaleza. La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución (C.P. art. 4), lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho.

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarles a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales...” (Sentencia, 1998)

Indica la misma Corporación que:

2 “...El Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución, en primer término, en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada: los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático y gracias al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad.

La orientación social del Estado, elevada a rasgo constitutivo suyo, articulada en varias disposiciones de la Constitución, resulta vinculante y obligatoria para todas las ramas del poder público. En particular, corresponde al Congreso definir en cada momento histórico, dentro del marco de la Constitución, la política social del Estado y asignar cuando a ello haya lugar los recursos necesarios para su debida implementación. El cumplimiento de prestaciones sociales y económicas a cargo del Estado y la asunción de servicios públicos, requieren del desarrollo de esquemas organizativos y demandan la generación de gasto público, y todo esto normalmente se financia con la imposición de contribuciones fiscales o parafiscales.

Aquí se torna visible la interdependencia que existe entre el principio del Estado social de derecho y el principio democrático. El primero supone la adopción de políticas sociales que normalmente sólo a través del segundo se establecen. Las demandas por bienes y servicios formuladas por las personas, los grupos, las asociaciones, los partidos y demás formas de acción y cohesión social, se hacen presentes, compiten y se tramitan a través de los distintos mecanismos, directos e indirectos, de participación democrática. La distribución del producto social es esencialmente un asunto político, máxime si entraña gasto público y supone el ejercicio de la potestad tributaria enderezado a arbitrar los recursos para realizarlo.

En suma, el avance del Estado social de derecho, postulado en la Constitución, no responde al inesperado triunfo de ninguna virtud filantrópica, sino a la actualización histórica de sus exigencias, las cuales no son ajenas al

crecimiento de la economía y a la activa participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en el proceso democrático...” (Sentencia, 1995)

La Constituyente previó que para desarrollarse todas las garantía de derechos esenciales frente a un posible abuso de la institucionalidad y con el fin de que ese Estado de Derechos no pierda su objetivo consagró en el artículo 2º unos fines esenciales tales como: “...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” . Entendidos estos: - Servir a la comunidad: El estado colombiano está en el deber de servir a su comunidad a través de la implementación políticas públicas que contengan programas, proyectos y tareas encaminadas a proveer salud, vivienda, trabajo, educación, etc. Ejemplo de cómo se puede cumplir este fin, son artículos de la Constitución, como son: ARTICULO 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. ARTICULO 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”

- Promover la prosperidad general: el Estado tiene como obligación de actuar como protector y agente de desarrollo de su capital aplicando medidas macroeconómicas que generen empleo y crecimiento económico a sus ciudadanos. Ejemplo de cómo se puede cumplir este fin, son artículos de la Constitución, como son: ARTICULO 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico. ARTICULO 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

-Garantizar la efectividad de los principios: El Estado está en la obligación de garantizar a todas las personas el respeto y aplicación efectiva de los principios en caso contrario dando la oportunidad a sus administrados de exigirlos por las vías administrativas y judiciales pertinentes. Ejemplo de cómo se puede cumplir este fin, son artículos de la Constitución, como son: ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las

que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

-Garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución: el Estado también debe garantizar que se cumplan y se respeten los derechos y deberes. Ejemplo de cómo se puede cumplir este fin, son artículos de la Constitución, como son: ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

-Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación: El Estado está obligado a facilitar a sus ciudadanos la participación en las decisiones que lo afecten y por lo tanto garantizar el derecho al voto que tienen. Ejemplo de cómo se puede cumplir este fin, son artículos de la Constitución, como son: ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
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. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”. Defender la independencia nacional: El Estado debe a través de sus fuerzas militares hacer respetar el su territorio y soberanía de posibles invasiones o amenazas a ésta.

-Mantener la integridad territorial: mantener libre de conflictos, problemas e influencias internas del país en nuestro territorio que puedan afectar las fronteras otros países.

-Asegurar la convivencia pacífica: La convivencia pacífica necesita una buena y amplia dosis de ponderación, reflexión, reciprocidad y, sobre todo, de buena voluntad.

-Asegurar la vigencia de un orden justo: el Estado debe asegurar el libre ejercicio de los derechos de sus habitantes en su jurisdicción territorial. El respeto por la Constitución y por las normas que de ella provienen. Ejemplo de cómo se puede cumplir este fin, son artículos de la Constitución, como son: ARTICULO 86: Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública...”

3.2 Concepto de Convivencia.

Muchas son las definiciones de convivencia, pero en general se conoce como la coexistencia física y pacífica entre individuos o grupos que deben compartir un espacio. Se trata entonces de la vida en común y de la armonía que se busca en la relación de personas que por alguna razón ya sea de trabajo, amistad, deban compartir tiempo juntas.

La etimología del término remite al latín, el prefijo ‘con’ y la palabra ‘vivencia’, que significa el acto de existir. Del mismo modo que *confundir* o *comparar* son palabras que presumen, al menos, la existencia de más de una entidad que ocupa el lugar de otra o tiene alguna clase de vínculo, para que exista convivencia se necesita una pluralidad de personas. Los diferentes autores sobre el tema han entendido por vivencia al conjunto de acciones, sentimientos, preocupaciones, valores e ideas que constituyen la esencia de un ser humano. Cuando se

combinan las dos palabras, se llega a la relación de las personas con los grupos sociales que integran, en un marco en el que necesariamente aparecerán contradicciones o tensiones.

El filósofo Thomas Hobbes, cuando postuló como debían comportarse las personas y los Estados, partió de la base de que las personas son por naturaleza egoístas. Otros pensadores, como Robert Sussman, afirmaron que la especie humana es inherentemente solidaria y cooperativa, y podrá ser egoísta de acuerdo al camino personal y cultural que vaya tomando en su vida cuando se combina la ambición y el interés individual con necesidades y búsqueda de logros colectivos.

Por su parte, en el diccionario Pensamiento Alternativo II, se dice que la convivencia es: (Buatú Batubenge Omer, 2008). Etimológicamente consta de dos partes importantes: el prefijo “con” y la raíz “vivencia”. El prefijo “con” de origen latín (cum) es una preposición y sirve para marcar una variedad de relaciones entre diferentes individuos o situaciones. Por consiguiente, “con” no se usa en un contexto de singularidad porque su propósito es establecer una relación con alguien. Debe haber al menos dos personas para que “con” tenga sentido. Así, la preposición tiene su sentido en la medida en que sirve para unir y no para separar los elementos diferentes.

En una de sus acepciones españolas, “con” como preposición introduce la idea de conjunto, de compañía, amistad u hostilidad. De allí tenemos la idea ciceroniana de hacer la guerra contra o con alguien. Pero “con” es sobre todo el núcleo del complemento preposicional muy rígido para muchos verbos y sustantivos que implican comparación. Así, los verbos como confundir, comparar, conmover, tienen sentido sólo cuando relacionan al menos dos cosas. La confusión por ejemplo supone dos ideas semejantes en contenido o en forma. Por eso, en la

palabra convivencia el prefijo “con” introduce la idea de una pluralidad y al mismo tiempo la de una relación complementaria dentro de esta pluralidad. Justamente, esta pluralidad está constituida por el contenido de la raíz “vivencia”. La segunda parte de la palabra convivencia es “vivencia”. El término latín “vivere” significa tener vida o existir. En este orden de ideas, vivencia alude a la experiencia de vida, al modo de vivir. Husserl definía a la vivencia como la propia experiencia de lo vivido. De este modo, la vivencia es un hecho de experiencia que, con participación consciente o inconsciente del sujeto o del grupo, se incorpora a su personalidad. Se trata de lo que define al sujeto o al grupo en interacción; es una experiencia que forma su personalidad y permite distinguirlo de otros sujetos o grupos.

En efecto, para vivir juntos e interactuar, cada uno trae su manera de vivir, es decir, de pensar, de actuar y de sentir que está en congruencia con las metas de la comunidad a la cual pertenece. Si las metas son contradictorias, se manifestarán fisuras en la composición de la vida comunitaria. Si bien estas fisuras pueden considerarse elementos negativos en la conformación de la vida junto a y con los demás, revelan sin embargo que cada vivencia, esto es experiencia de vida, es una tensión hacia las demás, es una relación con las demás vivencias. Esta tensión permanente es la que define la pluralidad que tiende a establecer el prefijo “con” del concepto convivencia. Resulta de esta tensión un conflicto inevitable debido a la diferencia de metas que persigue cada grupo social o cada individuo. Por eso mismo, el estudio de la convivencia se entiende mejor en un enfoque conflictual de los procesos sociales.

La pluralidad es muy benéfica para la comunidad en el sentido de que permite a las particularidades hacer retoques necesarios en su identidad que deja de ser muy poderosa y rígida: esto es lo que Gellner llama “modularidad”. Dice este autor que estos son estos retoques los que

van a configurar la vida en común, la formación de las comunidades de vida a partir de las metas que los sujetos se dan en un espacio de discusión, de negociación, de aprendizaje y de redistribución de opiniones.

Dice este autor, que se perfila así la constitución de la comunidad como el resultado del intercambio entre diferentes experiencias de vida con el propósito de perseguir metas comunes. La comunidad se forma y se armoniza a partir de la creación, la asimilación y la integración de nuevos quehaceres, sentimientos y convicciones que fundamentan la unidad a partir de diferentes puntos de vista, diferentes maneras de vivir.

Continúa asegurando, que la percepción solidaria de la convivencia permite comprender las relaciones interpersonales en los procesos sociales en general. Sin embargo, se debe sobre todo a que la convivencia busca concretizar a la comunidad como una entidad dinámica, aunque abstracta. Esta concretización se plantea en varios símbolos culturales de solidaridad de los que la comida y la mesa ocupan un lugar privilegiado. La referencia a estos símbolos no es casual. En realidad, envuelven un sentido a la vez conflictivo y reconciliador en las relaciones interpersonales. Por un lado, estos símbolos evocan a la capacidad de comunicación, reconciliación, armonía, unidad y compenetración. Pero al mismo tiempo suponen la posibilidad de los conflictos o ruptura en esta tranquilidad ya que sirven como mediación entre individuos del mismo grupo. Materializan en este sentido la vida, la experiencia de vida.

El sentido positivo de la convivencia encuentra su dimensión filosófica en los procesos sociales y políticos con Iván Illich, en el marco de la crítica a la producción capitalista. Este autor

concebe a la convivencia como la alternativa a la lógica productiva de dominación y de reducción del hombre, y afirma: “Bajo convivencialidad entiendo lo inverso de la producción industrial”.

Siendo colofón de lo anterior, que la convivencia es el conjunto de experiencias armónicas o no, que definen la relación entre los individuos y entre los diferentes grupos a los que pertenecen. De acuerdo a su definición doctrinal se puede hablar de varios tipos de convivencia entre ellas:

Convivencia familiar: Destaca las relaciones que mantienen los integrantes de una familia que viven en una misma casa.

Convivencia Escolar: sus miembros interactúan durante una determinada cantidad de tiempo a lo largo de la semana, generalmente sin contar los fines de semana, en una entidad de carácter social y educativo. Este ámbito intenta mantener relaciones éticas, sociales y educativas sobre los miembros que en ella aparecen.

Convivencia social: Trata del respeto mutuo que debe existir entre las personas que se encuentran en determinada sociedad, tanto con las personas como con el ambiente en el que vivimos. El lugar donde se desarrollan las actividades diarias es el principal escenario.

Convivencia humana: Este tipo de convivencia no necesita la existencia de un vínculo entre las personas. Se trata de una manera de respeto y de vivir mejor con el medio que nos rodea para que el ser humano se desarrolle de manera beneficiosa. Para esto es necesario aceptar la diversidad de opiniones e ideas que pueblan el mundo, aceptarlas y respetarlas.

Convivencia democrática: Se distingue el pensamiento democrático, es decir, aprender a vivir con el que piensa distinto a nosotros. Esto incluye todo tipo de concepto, desde religioso, cultural, etc. hasta política y económicamente. Para esto la persona debe mantener un perfil de obligación moral y objetiva hacia los demás, donde el trato entre seres humanos debe ser igualitario.

Convivencia ciudadana: Comprende la cualidad que tiene un conjunto de relaciones de carácter cotidiano que realizan los miembros de una comunidad determinada, se armonizan los intereses individuales en conjunto con los intereses colectivos creando un equilibrio entre el sujeto y el grupo donde se encuentran.

De otra parte, en Colombia normas que se han expedido en búsqueda de esa convivencia de que trata la Constitución Política en su artículo 2º se destacan las siguientes:

- Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario.
- Ley 115 de 1994 o Ley de la Educación. Dentro de la cual varios de sus articulados hacen referencia a preparar o los jóvenes que tengan una convivencia humana.
- Ley 418 de 1997, o ley de reparación de víctimas. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y adolescencia.
- Decreto 399 de 2011, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias habla sobre el control a la gestión pública de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica y la participación.

-Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas para la modernización, organización y el funcionamiento de los municipios.

-Ley 1620 de 2013, de Convivencia Escolar. La norma busca promover la convivencia pacífica al exigirles a los colegios el desarrollo de acciones de prevención, promoción y atención que permitan contrarrestar el problema de la violencia.

-Ley 1757 de 2015, reglamenta los mecanismos de participación ciudadana.

3.3 La Convivencia y el Derecho de Policía en Colombia

En el Estado Social de Derecho consagrado en la Carta Política colombiana, el uso del poder de policía (derecho de policía) -tanto administrativa como judicial-, se encuentra limitado por los principios contenidos en ésta y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía, de mantener el orden público de manera preventiva y no represiva para que sus conciudadanos puedan tener un libre ejercicio de sus libertades democráticas dentro del respeto de sus derechos y en especial los humanos, es por esto, que se habla por la doctrina y la jurisprudencia colombiana a partir del año 1991, que el derecho de policía impone medidas correctivas ante el incumpliendo de normas de comportamiento. Es por lo que se puede afirmar que el derecho de policía como está concebido desde su origen hasta la actualidad se encuentra presente en todas las actividades de la vida en sociedad en forma preventiva y no represiva.

Derecho de policía preventivo que hoy tiene su mayor soporte legal en la Ley 1801 de 2016, o Código Nacional de Policía y de Convivencia que ratifica ese carácter preventivo en su artículo 1° y que según sus autores existe para desarrollar el fin esencial del Estado Social de

Derecho, denominado Convivencia que para el caso del artículo 2° de la Carta Magna es pacífica.

Razón por la cual en el Código de Policía la define como: la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el medio ambiente, desde las siguientes categorías:

La seguridad: concebida como la necesidad de garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en todo el territorio nacional.

La tranquilidad: con esta categoría se busca que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos.

El medio ambiente: mediante la cual se favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y relación sostenible con el ambiente.

La salud pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Estatuto que a su vez prevé que desde cada una de estas categorías y a efectos de mantener las condiciones necesarias para lograr su esencia, esto es, la convivencia en el territorio nacional, el derecho de policía debe lograr objetivos tales como:

- “1. Propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público.
2. Promover el respeto, el ejercicio responsable de la libertad, la dignidad, los deberes y los derechos correlativos de la personalidad humana.
3. Promover el uso de mecanismos alternativos, o comunitarios, para la conciliación y solución pacífica de desacuerdos entre particulares.
4. Definir comportamientos, medidas, medios y procedimientos de Policía.
5. Establecer la competencia de las autoridades de Policía en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, con observancia del principio de autonomía territorial.
6. Establecer un procedimiento respetuoso del debido proceso, idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia en el territorio nacional.”.

Por su parte, el artículo 7º de la pluricitada Ley enlista como fines esenciales de las normas de convivencia social, las siguientes:

- “1. Que el ejercicio de los derechos y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la Constitución y la ley.

2. El cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia.
3. El respeto por las diferencias y la aceptación de ellas.
4. La resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia.
5. La convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico.
6. Prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz.”

Razones que permite asegurar que el estatuto policivo vigente a partir del 2016, ratifica esa característica sine qua non de ser preventivo y no represivo y que su esencia es buscar la convivencia entre los ciudadanos colombianos e inclusive contra los extranjeros que circulen por el territorio nacional, lo que le permitirá a todos superar muchas de las situaciones o hechos que afectan sus derechos fundamentales y no fundamentales generando ambientes sanos, cosa diferente es que al momento de poner en ejercicios sus disposiciones, éstas sean suficientes o tan eficaces que alcance su fin.

Capítulo 4

El Código Nacional de Policía y Convivencia- Ley 1801 de 2016

4.1 Origen y Exposición de Motivos

Desde la vigencia del Decreto 1355 de 1970 fueron varios los proyectos de ley presentados al Congreso de la República para cambiar el Código Nacional de Policía, proyectos como el 009 de 2004 y 210 del mismo año, el No. 011 de 2008 y el proyecto No. 113 de 2010-Camara; los cuales fueron archivados en ese órgano legislativo por no tener la votación suficiente para convertirse en ley de la República.

Es más en el año 2007, la Corte Constitucional al estudiar una demanda de inconstitucionalidad del numeral 8° del artículo 186 y del artículo 192 del Decreto Ley 1355 de 1970, dijo en su parte considerativa que “la existencia de múltiples pronunciamientos sobre el Código Nacional de Policía, - expedido hace treinta y siete (37) años mucho antes de que entrara en vigor la constitución de 1991 y al amparo de un catálogo de valores y principios que no corresponden al nuevo orden constitucional -, ponen de presente la falta de sintonía de dicha codificación con el derecho constitucional vigente. Ello hace más que aconsejable imperioso una revisión integral de dicho Código para ajustarlo a los requerimientos constitucionales. Por tal razón, la Corte exhortó al Congreso de la República para que en ejercicio de su potestad de expedir las leyes adopte una que establezca un nuevo régimen de policía en desarrollo de la Constitución. (Sentencia, 2007).

El 29 de septiembre del 2014, el Ministro de Defensa de la época, Juan Carlos Pinzón Bueno, presentó ante el Congreso de la República un proyecto de ley, que fue identificado en el Senado con el No. 99/2014(acumulado posteriormente con el No. 145/2015, presentado por el Senador Antonio Guerra de la Espriella). Proyecto de ley que como lo dicen en la página de la Presidencia de la República “Desde sus inicios se trabajó en la formulación de este Proyecto de Ley con delegados del Ministerio de Defensa Nacional, la Alta Consejería para la Seguridad Ciudadana –hoy Alta Consejería para el Posconflicto–, y la Policía Nacional, equipo que recogió las observaciones y sugerencias de todos los demás ministerios y entidades. Dentro de todo este proceso se llevaron a cabo más de cien (100) reuniones de trabajo del equipo redactor, además de las reuniones específicas con las diferentes entidades. (República, 2016) y que contiene en la exposición de motivos las razones por las cuales, a juicio del Gobierno, es importante adoptar el Código de Convivencia. Siendo estas consideraciones:

1. La necesidad de modificar el Código Nacional de Policía. Dice el proyecto que es una necesidad inaplazable, ante las notables limitaciones del Código vigente, por razón del tiempo transcurrido, del contexto social y jurídico para el cual fue creado, al igual que las sentencias de inexecutable de algunos de sus apartes. Expone también el proyecto que la norma vigente “en la actualidad, no responde a la realidad que vive el país después de promulgada la Carta Política de 1991, y por obvias razones, en algunos de sus apartes contradice la norma superior y por ende no es aplicable de manera legal por lo que considera que no es una herramienta que sirva para el cumplimiento constitucional de las funciones que tiene la Policía Nacional”. Continúa diciendo el proyecto de ley que “de conformidad con su génesis, mediante Ley 16 de 1968 (art. 20) el Congreso de la República confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para: “expedir normas sobre policía que determinen y reglamenten las materias de su competencia y las

contravenciones que sean de conocimiento de los funcionarios de policía en primera y segunda instancia, así como la competencia para conocer de los negocios que se relacionan con los inadaptados a la vida social”; y que en ejercicio de esas facultades el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1355 de 1970, “Por el cual se dictan normas sobre policía”.

Dice el documento que presentó el Gobierno Nacional que la norma de policía es obsoleta y que por efecto de la evolución social “se aprecia de manera clara el aumento de conductas que afectan la convivencia ciudadana y el surgimiento de otras que no han sido objeto de regulación legal y que por ello precisan una urgente modificación a fin de establecer medidas efectivas y acordes a esa nueva realidad social, que privilegien los componentes educativo y preventivo y que aporten más efectivamente a la armonía social”.

Otro argumento que justifica el proyecto de ley, es que ante los cambios que experimentaba el país por nuevas situaciones entre las relaciones entre los ciudadanos y los bienes es que el legislativo ha tenido que expedir varias normas que los regulen, lo que ha llevado a que existiera un código fragmentado y carente de una estructura que se fundamente en la búsqueda de la convivencia ciudadana, trayendo a colación, que se expidió el Decreto 522 de 1971, y seguidamente varias normas que con el pasar del tiempo eran derogadas por otras y así sucesivamente

Además, asegura que aparte de las derogatorias y modificaciones parciales y totales que han tenido las normas policivas a través del tiempo, la Corte constitucional y la Corte Suprema de Justicia han declarado la inexecutable la mayoría de los artículos del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), relacionando en el proyecto, las siguientes:

“ Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 27 de enero de 1977, decisión que prohíbe la reglamentación del ejercicio de libertades por parte del Gobierno Nacional. - Corte Constitucional, Sentencia C-024 - 94, decisión que declara inexecutable el mandamiento de captura basado en reglamento de Policía y por autoridad de Policía. - Corte Constitucional, Sentencia C-199-98, decisión que declara inexecutable la retención transitoria por irrespeto a la autoridad. - Corte Constitucional, Sentencia C-643-99, decisión que declara la improcedencia del recurso de apelación de las decisiones del alcalde ante el gobernador. - Corte Constitucional, Sentencia C-110-00, decisión que declara inexecutable la medida de promesa de residir en otra zona o barrio, por no tener un límite en el tiempo. - Corte Constitucional, Sentencia C-087-00, decisión que declara inexecutable la medida correctiva de prohibir la concurrencia a determinados sitios públicos o abiertos al público por no tener un límite en el tiempo. - Corte Constitucional, Sentencia C-1444-00, decisión que declara inexecutable parcialmente la imposición de la medida correctiva de presentación periódica ante el comando. - Corte Constitucional, Sentencia C-692-03, decisión que establece que los menores no podrán ser tenedores de perros peligrosos en ninguna circunstancia. - Corte Constitucional, Sentencia C-1175-04, decisión que ordena excluir del comité de clasificación de películas al representante de la Curia Arquidiocesana. - Corte Constitucional, Sentencia C-237-05, decisión que declara inexecutable la captura del contraventor cuando incumple orden de comparendo por ausencia de flagrancia. - Corte Constitucional, Sentencia C-850-05, decisión que declara inexecutable el traslado de los testigos de una contravención, por la fuerza, ante el jefe de policía, y establece que sólo se podrá realizar con orden de un juez. - Corte Constitucional, Sentencia C-593-05, decisión que declara inexecutable la implementación de medidas correctivas en reglamentos locales de policía y la expedición de códigos de Policía departamentales o municipales..”

Expone el pluricitado proyecto que “en la medida en que se ha logrado un avance notorio en la lucha contra los grupos armados al margen de la ley y con los demás factores que configuran el conflicto armado interno, son más evidentes y de más incidencia las situaciones de inseguridad y alteración de la convivencia, que tienen que ver con la actividad de policía y cuya atención y solución pasa necesariamente por la modificación del estatuto básico del derecho de policía, como es el Código Nacional de Policía, para dotar a las autoridades de los instrumentos legales indispensables, que les permita asumir con diligencia y eficacia el compromiso constitucional”.

Afirma los autores del proyecto que del estudio del Decreto 1355 de 1970 se concluye que contiene un régimen sancionatorio irrisorio puesto que las multas allí impuestas no constituyen una medida correctiva sería y por lo tanto se desvirtúa el carácter correctivo de la norma de

policía. Afirman que es imperativo regular de manera específica el tema relacionado con los establecimientos públicos o abiertos al público, incluyendo atribuciones concretas, teniendo en cuenta que actualmente las disposiciones son flexibles y en ocasiones, cuando ha de aplicarse la medida correctiva de cierre de establecimiento público o abierto al público, el propietario ha cambiado la razón social y por ende la actuación administrativa resulta ineficaz.

Indican que entre las razones de orden dogmático que se tienen para presentar el proyecto de ley se encuentran las relacionadas con aspectos axiomáticos y que se estructuran en el libro primero de dicho proyecto.

Una vez se hacen las razones dogmáticas del proyecto se enlistan como objetivos específicos del proyecto, los siguientes: “1. Servir de base para los comportamientos en el espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público. 2. Promover el respeto y el ejercicio responsable de los derechos. 3. Promover el uso de mecanismos alternativos, o comunitarios, para la conciliación y solución pacífica de desacuerdos y conflictos entre particulares; 4. Definir comportamientos, medidas, medios y procedimiento de policía. 5. Establecer la competencia de las autoridades de policía en la Nación, en los departamentos, en los distritos y municipios, con observancia del principio de autonomía territorial, y 6. Establecer un procedimiento idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia” afirman que para alcanzar estos objetivos se hace necesario privilegiar la autonomía del acto y del procedimiento de policía, por lo que se considera en él que las disposiciones del Código contencioso administrativo no serán aplicadas al acto de policía ni a los procedimientos de policía, que por su misma naturaleza requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin

superior de la convivencia, de conformidad con la normas vigentes. En cuanto a los principios, se expone que “el Código de Convivencia se debe regir por los siguientes: Juridicidad, Igualdad, Imparcialidad, Inmediatez, Adaptabilidad, Supremacía nacional, Responsabilidad, Corresponsabilidad, Eficacia, Control Social y Flexibilidad.

Para el Gobierno Nacional proponente del proyecto existe un nexo de causalidad entre el fin de la ciencia de policía, que es la convivencia y el motivo de policía, generado por los hechos que atentan contra la tranquilidad, la moralidad, la seguridad y la salud pública. Por lo que se indica en el comentado proyecto que “este Código se origina un avance significativo, pues la intervención de las autoridades de policía se produce no por un motivo de policía sino por la infracción a los comportamientos que en cualquier forma vulneran o amenazan el fin último de la ciencia de policía. Siendo esta todo el contenido del libro I.

Por su parte, el proyecto en el libro II, lo estructuran de la siguiente manera: En el título II denominado “De la seguridad de las personas y sus bienes” relacionando el aspecto relativo a las interacciones pacíficas, los riesgos en los servicios públicos y otras actividades de peligro. En el título III denominado “De la tranquilidad, moralidad e interacciones respetuosas” se enlistan lo relativo a la tranquilidad, moralidad y las interacciones respetuosas con poblaciones vulnerables. En el título IV denominado “Derecho de reunión” se encuentra lo relativo a su definición, reglamentación y ejercicio del derecho de reunión, las actividades culturales y los espectáculos. En el título V denominado “Protección de bienes y del derecho a la privacidad”, contiene lo relativo a la posesión, tenencia, servidumbres de bienes inmuebles y la privacidad. En el título VI denominado “De la actividad económica” contiene los derechos derivados de la actividad económica y su reglamentación. En el título VII denominado “Medio ambiente y recursos

naturales” contiene la regulación relativa al medio ambiente, los recursos renovables, los recursos no renovables, subsuelo, minería, espectro electromagnético, elementos ajenos a los recursos naturales y salud pública. En el título VIII denominado “Del Urbanismo” contiene lo relativo a los comportamientos que afectan la integridad urbanística y el cuidado e integridad del espacio público. En el título IX denominado libertad de circulación contiene lo relativo al ejercicio del derecho de circulación, medios de transporte, uso y disfrute de ciclorutas y ciclovías.

Finalmente, el proyecto trae unas razones de orden orgánico de las normas de policía que se justifican en que éstas contemplan que para la satisfacción del fin esencial de la convivencia es necesario que la norma de policía contenga los medios de policía y las medidas correctivas, determinar las autoridades de policía, las competencias, los procedimientos y los mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos, haciendo una explicación de cada una de estas.

4.2. Trámite en el Congreso de la República.

El proyecto de Ley No. 99 de 2014 acumulado con el No. 145/2015, como todo proyecto de ley de la misma clase, tuvo el siguiente trámite, iniciando en el Senado y posteriormente en la Cámara de Representantes:

Tabla 1.

Trámite en el Congreso de la República de Colombia

Senado: 099/14, acu 145/15

Cámara: 256/16

POR EL CUAL SE EXPIDE EL CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA.

TRAMITE EN SENADO DE LA REPUBLICA

Autor:	H.S: GERMÁN VARÓN COTRINO, CLAUDIA LÓPEZ, JOSÉ DAVID NAME, ROY BARRERAS, JUAN MANUEL GALÁN y los HR: OSCAR FERNANDO BRAVO, TELESFORO PEDRAZA, ELBERT DÍAZ, CARLOS CORREA MOJICA.	
Origen:	SENADO DE LA REPUBLICA	
Fecha de Presentación:	29 Septiembre 2014	
Repartido a Comisión:	PRIMERA	
Ponente Primer Debate:	HH.SS: GERMAN VARÓN COTRINO (COORDINADOR), ROY BARRERAS MONTEALEGRE, VIVIANE MORALES HOYOS, EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA, JAIME AMIN HERNÁNDEZ, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, DORIS CLEMENCIA VEGA QUIROZ, CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ	
Ponente Segundo Debate:	VIVANE MORALES HOYOS, CLAUDIA LOPEZ, DORIS CLEMENCIA VEGA, PALOMA VALENCIA, JAIME AMIN HERNANDEZ, ROY BARRERAS MONTEALEGRE, EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, ALEXANDER LOPEZ MAYA.	
Fecha de Aprobación Primer Debate:	16 Junio 2015	
Fecha de Aprobación Segundo Debate:	04 Mayo 2016	
Estado:	LEY	LEY 1801 DEL 29 DE JULIO DE 2016
Publicaciones Senado	Primera Ponencia Senado:	Segunda Ponencia Senado:
Exposición de Motivos Senado:		
Gaceta N° 554/14	Gaceta N° 290/15 Germán Varón, Roy Barreras, Jaime Amín, Eduardo Enriquez, Doris Vega, Claudia López Gaceta N° 304/15 Viviane Morales, Alexander López	Gaceta N° 843/15
Texto Plenaria Senado:	Conciliación Senado:	Objeciones Senado:
Gaceta 271/16	Gaceta 440/16	

TRAMITE EN CAMARA DE REPRESENTANTES

Ponentes Primer Debate: H.R. ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA,
H.R. TELESFORO PEDRAZA ORTEGA,

	H.R. CARLOS ARTURO CORREA MOJICA, H.R. CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO, H.R. CLARA LETICIA ROJAS GONZÁLEZ, H.R. FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ, H.R. HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA, H.R. RODRIGO LARA RESTREPO, H.R. SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ,	
Ponentes Segundo Debate:	H.R. CARLOS ARTURO CORREA MOJICA, H.R. CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO, H.R. CLARA LETICIA ROJAS GONZÁLEZ, H.R. FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ, H.R. HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA, H.R. RODRIGO LARA RESTREPO, H.R. SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ, H.R. ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA, H.R. TELESFORO PEDRAZA ORTEGA,	
Fecha de Aprobación Primer Debate:	02 Junio 2016	
Fecha de Aprobación Segundo Debate:	16 Junio 2016	
Publicaciones Cámara:	Primera Ponencia Cámara:	Segunda Ponencia Cámara:
Exposición de Motivos Cámara:		
	Gaceta No. 326 de 2016	Gaceta 414/16
Texto Plenaria Cámara:	Conciliación Cámara:	Objeciones Cámara:
Gaceta 439/16	Gaceta 441/16	
Tema:	CODIGO DE POLICIA	
Iniciativa:	CONGRESIONAL	
Resumen:		

ESTE CÓDIGO TIENE UN CARÁCTER PREVENTIVO Y BUSCA MANTENER LAS CONDICIONES PARA LA CONVIVENCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL PROPICIANDO EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS, ASÍ COMO DETERMINAR EL EJERCICIO.

(República, 2016)

4.3. Sanción Presidencial de la Ley 1801 de 2016

La ley como fue aprobada en el Congreso de la República no fue objetada por el presidente, Juan Manuel Santos por lo que el 29 de julio del 2016 fue sancionada por éste destacándose en su discurso cosas como las escritas por el periodista Santiago Cárdenas: “...que con la entrada en vigencia del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia los derechos y libertades de los colombianos estarán más protegidos...”

(...)

“consideró que la misma no limita a los derechos y libertades ciudadanos e hizo un llamado a los alcaldes del país para que la socialicen en sus respectivas ciudades.

“Este Código no es para limitar los derechos y las libertades ciudadanas (...), como algunos han insinuado. Todo lo contrario, es para garantizarles sus derechos y sus libertades”, aseguró el mandatario.

Explicó que el articulado no pretende “encarcelar a más gente”, sino que tiene por objeto “prevenir y evitar que problemas de convivencia se conviertan en asuntos penales”.

(...)

“Así mismo, puso de presente la importancia de la socialización del nuevo Código. “Hago un llamado a los alcaldes de todo el país a que adopten esta herramienta, la socialicen y que los ciudadanos entiendan que hay un nuevo código de convivencia que les va a representar un avance importante en su calidad de vida” (Cárdenas, 2016)

4.4. Estructura de la Ley 1801 de 2016.

Esta ley, cuenta con un extenso articulado, en total 242, divididos en tres libros, como son: El Libro primero, se divide en dos capítulos, el primero de ellos dedicado al objeto de la ley, su ámbito de aplicación y la autonomía que este tiene frente al Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo; y el segundo, define el concepto de convivencia, las categorías de la misma, los principios que rigen el código y los deberes de las autoridades de policía. El título segundo, trata en su capítulo primero la facultad de expedir normas en materia de policía; el segundo regula la función de policía y el tercer capítulo, compuesto por un solo artículo, sobre la ejecución concreta de una orden o norma de policía.

El libro segundo. Parte importante y columna vertebral del Código aborda los temas referentes a la libertad y los derechos y deberes de las personas en cuanto a la convivencia. El título primero, se refiere al contenido del libro y está compuesto por un único capítulo. El título segundo, compuesto igualmente por un único artículo, menciona el deber de cualquier persona dentro del territorio nacional de comportarse de manera favorable a la convivencia. El título tercero. Trata el derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes, abarcando en el capítulo primero la vida e integridad de las personas, en el segundo la seguridad en los servicios públicos y en el tercero la regulación de los artículos pirotécnicos y las sustancias peligrosas. El título cuarto. Contiene el articulado sobre el derecho a la tranquilidad y a las relaciones respetuosas; su primer capítulo define la privacidad y los comportamientos que afectan la tranquilidad; el capítulo segundo sobre el comportamiento en establecimientos educativos. El título quinto. Se denomina “de las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad”.

Su primer capítulo está compuesto por cuatro artículos destinados a la protección de los niños, niñas y adolescentes. El capítulo segundo, en su primer artículo se refieren a los grupos de especial protección constitucional y a los comportamientos que los afectan, y el segundo y último artículo del capítulo se refiere al tratamiento que se debe dar a las personas “habitantes de y en calle”. El capítulo tercero, se regula el ejercicio de la prostitución, imponiendo requisitos para los lugares donde se desarrolla y los comportamientos prohibidos para quienes están “en situación de prostitución” y para quienes solicitan estos “servicios”.

El título sexto. Del derecho de reunión. El primer capítulo cuenta con 6 artículos dedicados a la clasificación y reglamentación del mismo. El capítulo segundo, se compone de 5 artículos que abordan temas como el ejercicio del derecho de reunión, el uso de vías y el acompañamiento de la fuerza pública en movilizaciones. El capítulo tercero, trata las “actividades que involucran aglomeraciones de público complejas”. El capítulo cuarto, consta de 16 artículos donde se habla de “actividades que involucran aglomeraciones de público complejas”. El título séptimo. “De la protección de bienes inmuebles”, está compuesto por un único capítulo y seis artículos que tratan sobre comportamientos contrarios a la posesión, servidumbre, mera tenencia de bienes inmuebles, protección del domicilio y una figura denominada “acción de protección de los bienes inmuebles”. El título octavo. Se regula la actividad económica en cuatro capítulos. El primer capítulo se titula “de la actividad económica y su reglamentación” y en sus 6 artículos define la actividad económica; prohíbe que cerca de ciertos lugares definidos en la ley se desarrollen actividades como el ejercicio de la prostitución, juegos de suerte y azar o concursos y actividades que mediante la música o ruido afecten la tranquilidad, establece la obligación de las cámaras de comercio de proporcionar a la administración y a la policía nacional acceso en tiempo real a las matrículas mercantiles; reglamenta las actividades económicas que

trascienden a lo público; establece requisitos para poder desarrollar actividades económicas; y por último, impone el deber de prestar el servicio de baño a sujetos de especial protección del código. El capítulo segundo, “Estacionamientos o parqueaderos” está compuesto por 2 artículos. El primero define el concepto de estacionamiento o parqueaderos, y el segundo reglamenta éstos cuando son abiertos al público. El capítulo tercero, versa sobre los comportamientos que afectan la actividad económica en sus 4 artículos señala cuáles son los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad, con la seguridad y tranquilidad y con la salud pública, que afectan la actividad económica. El capítulo cuarto, de la seguridad de los equipos terminales móviles y/o tarjetas simcard (imsi) y en su único artículo contiene los comportamientos que afectan la seguridad de las personas y sus bienes relacionados con equipos terminales móviles, entre los cuales se encuentran actividades relacionadas con el contrabando, compra y uso de teléfonos con reporte de hurto.

El título noveno. Sobre el “ambiente”. Este título se compone además por tres capítulos. El primero se denomina “ambiente” y en sus 3 artículos contiene: la potestad para que las autoridades de policía impongan las medidas preventivas previstas en la Ley 1333 de 2009, la remisión al régimen ambiental para la comprensión de las definiciones utilizadas y el otorgamiento de las facultades a las autoridades ambientales. El capítulo segundo, trata sobre los recursos hídricos, fauna, flora y aire. En su articulado regula los comportamientos contrarios a la preservación del agua; los comportamientos que afectan las especies de flora o fauna silvestre tales como la movilización de maderas, la caza o pesca industrial, tener animales silvestres como mascotas o experimentar en especies silvestres, y regula los comportamientos que afectan el aire relacionados con las quemaduras de cualquier clase y la contaminación de la atmósfera. El capítulo

tercero, se refiere al Sistema Nacional de áreas Protegidas (SINAP), el único artículo contiene 12 numerales en los que se señalan los comportamientos que afectan dichas áreas.

El título décimo. Regula la actividad de Minería. El capítulo primero trata las medidas para el control de la explotación y aprovechamiento ilícito de minerales, y está compuesto por 5 artículos en los que se regula: el ingreso de maquinaria pesada al país, las actividades que son objeto de control en el desarrollo de la minería; el suministro por parte del Gobierno Nacional de instrumentos de detección de sustancias, elementos o insumos químicos utilizados en esta industria, el control de dichos insumos lo cual está supeditado a la reglamentación por parte del ejecutivo y por último el otorgamiento de competencia a la Policía Nacional para incautar los insumos ya mencionados.

El título onceavo. Versa sobre la salud pública y está compuesto por dos capítulos. El primero: “de la salud pública” se indica que la inspección, vigilancia y control de los alimentos queda a cargo del “INVIMA” y las secretarías de salud de las entidades territoriales. En el segundo y último artículo se encuentra una lista de 16 comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo. El capítulo segundo se refiere a la limpieza y recolección de residuos y escombros, y en su único artículo contiene 15 comportamientos contrarios a la limpieza y las sanciones previstas para los infractores.

El título doceavo. Se refiere al patrimonio cultural y su conservación, y tiene un solo capítulo, que fue establecido para la protección de los bienes patrimonio cultural y arqueológico, en su articulado relaciona las obligaciones y requisitos que deben cumplir las personas para que puedan poseer bienes de interés cultural y arqueológico; señala que las

asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales reglamentarán el uso de los bienes de interés cultural; faculta a las autoridades territoriales para establecer estímulos adicionales a los otorgados por la nación para fomentar la conservación de estos bienes; y proscribire siete comportamientos que atentan contra la protección y conservación del patrimonio cultural y establece las respectivas sanciones.

El título treceavo. Se encarga de la relación con los animales. Su primer capítulo está compuesto por un único artículo, el cual regula tres comportamientos que afectan a los animales. El capítulo segundo, sobre los animales domésticos y en sus 7 artículos impone la obligación de tener con bozal y el correspondiente permiso a los perros “potencialmente peligrosos”; reitera la obligación del uso del bozal para la especie peligrosas y de “trailla” para todos en general cuando están en el espacio, las vías, lugares o medios de transporte públicos; prevé el establecimiento de albergues o centros de bienestar animal para animales domésticos o mascotas en todos los distritos y municipios; trata la adopción o entrega a cualquier título de los animales domésticos declarados en estado de abandono; establece la obligación de las autoridades administrativas de tener un mecanismo para informar a la ciudadanía el lugar donde se llevan los animales extraviados, un lugar en el sitio web de la alcaldía donde se registre la fotografía del animal y la posibilidad de cobrar una tarifa diaria correspondiente al costo de cuidado y alimentación del mismo; se refiere a la regulación del ingreso de mascotas a las plazas y parques, y faculta a los alcaldes para reglamentar las condiciones y requisitos para el uso del transporte público por mascotas. El capítulo tercero, “de la convivencia de las personas con animales” y está compuesto por 2 artículos. El primero señala nueve comportamientos que están prohibidos por poner en riesgo la convivencia y

el segundo prohíbe las peleas de perros como espectáculos. El capítulo cuarto, está compuesto por 9 artículos referentes a los ejemplares caninos potencialmente peligrosos.

El título catorceavo. “Del Urbanismo”. El primer capítulo se divide en 4 artículos que contienen los comportamientos que afectan la integridad urbanística, los 2 últimos artículos que regulan el principio de favorabilidad para las infracciones urbanísticas que aún no han originado actos administrativos en firme y establece la caducidad de la función policial de control urbanístico para ciertos casos en tres años. El capítulo segundo, sobre el cuidado e integridad del espacio público. En sus 2 artículos define el concepto de espacio público y señala 12 comportamientos que por ser contrarios al cuidado e integridad del espacio público no deben realizarse.

El título quinceavo. La libertad de movilidad y circulación en tres capítulos. El primer capítulo y su único artículo versan sobre el “derecho de vía de peatones” y ciclistas. El capítulo segundo, retoma la movilidad de los peatones y ciclistas, y en su articulado da a los alcaldes la potestad de reglamentar el uso de ciclo rutas y carriles exclusivos; señala dos comportamientos que los ciclistas no deben realizar por ser contrarios a la vida e integridad de los usuarios, a saber: obstruir por cualquier medio la ciclo ruta y dificultar la libre movilidad del usuario de bicicleta; y por último, prevé que pasados seis meses de la inmovilización de la bicicleta sin que la misma haya sido retirada de los patios, se procederá con la declaratoria de abandono. El capítulo tercero, regula la convivencia en los sistemas de transporte masivo, su primer artículo contiene los comportamientos que por ser contrarios a la convivencia están prohibidos; el segundo contiene la obligación del piloto de aeronave u embarcación fluvial de evitar la comisión

de actos indebidos; y el último incorpora la obligación de las empresas públicas y privadas de dar información relativa a los lugares y horarios de parada de sus servicios.

El libro tercero. Regula el ámbito procedimental en tres títulos. El título primero, trata sobre los medios de policía y las medidas correctivas. El primer artículo, define el concepto de medios de policía, los enuncia y clasifica. Los subsiguientes artículos definen conceptos como: orden de policía, permiso excepcional, reglamentos, autorización, mediación policial, traslado por protección, retiro de sitio, traslado por procedimiento policivo, registro a persona, registro a medios de transporte, ingreso a inmueble con orden escrita e ingreso a ellas sin orden siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos. El capítulo segundo, se define el objeto de las medidas correctivas, cuales son y en qué consisten.

El título segundo. Trata de la autoridad de policía y sus competencias, y define cuales son las autoridades de policía y las atribuciones correspondientes a cada uno.

El título tercero. Está compuesto por cinco capítulos, en los primeros cuatro se regulan los procedimientos de policía, a saber, el procedimiento único de policía, el proceso verbal inmediato, proceso verbal abreviado, mecanismos alternativos de solución de desacuerdos y conflictos y, por último, en el capítulo quinto se encuentran las disposiciones finales, vigencia del código, normas complementarias y derogatoria

Capítulo 5

Análisis Demandas de Inconstitucionalidad de la ley 1801 del 2016-

Código Nacional de Policía y Convivencia

Al 30 de enero del 2017, fecha en que entra en vigencia la ley 1801 de 2016 conocida también como Código Nacional de Policía, se había radicado ante la Corte Constitucional Colombiana 55 demandas de inconstitucionalidad contra articulados de ésta. A marzo 30 de 2018 esta suma se elevó a 120, así:

Tabla 2.

Demandas presentadas a 30 de marzo del 2018

ARTICULO DEMANDADO	ESTADO	RADICACIÓN
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 100, NUMERAL 4	ARCHIVO	D0011765
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 111, NUMERAL 11	ARCHIVO	D0012178
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 124, PARAGRAFO 1 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012148
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140	ARCHIVO	D0011979
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140	ACUM AL D-11979	D0011982
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140, NUMERAL 4	ARCHIVO	D0011965
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140, NUMERAL 4, PARAGRAFO 2 Y 3	C-211/17	D0011638
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140, NUMERAL 4, PARAGRAFO 3	ARCHIVO	D0011790
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140, NUMERAL 4, PARAGRAFO 3 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012009
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140, NUMERAL 8	ARCHIVO	D0011811
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140, NUMERALES 7 Y 8	ARCHIVO	D0012412
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 140, NUMERALES 7 Y 8	ARCHIVO	D0012396
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 149 (PARCIAL), 155, 162 Y 163	ACUMULADA	D0011760
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 150 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011625
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 150 (PARCIAL)	C-391/17	D0011744
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 159 NUMERAL 6, PARAGRAFO 1 Y PARAGRAFO 2	ARCHIVO	D0011961
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 159, NUMERAL 4	ARCHIVO	D0012200
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 159, PARAGRAFO 2 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012376
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 162 (PARCIAL)	ACUMULADA AL D-11604	D0011611
ARTICULO DEMANDADO	ESTADO	RADICACIÓN
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 163	ARCHIVO	D0011869
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 163 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012096
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 163 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012487
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 163, NUMERALES 1, 2, 3, 4, 5 Y 6	C-212/17	D0011630

LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 163, NUMERALES 1,2,3,4,5 Y 6	ARCHIVO	D0012199
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 163, PARAGRAFOS 1 Y 2	C-334/17	D0011717
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 167	ARCHIVO	D0011968
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 168	ARCHIVO	D0012130
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 168 (PARCIAL)	FALLO	D0011933
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 169 (PARCIAL)	AL DESPACHO	D0011946
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 169 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011651
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 178	ARCHIVO	D0011893
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 178	ARCHIVO	D0012032
	ACUMULADA AL D-	
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 180 (PARCIAL)	11992	D0011994
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 183	AUTO 180/17	D0011923
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 183	ARCHIVO	D0012133
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 183	ARCHIVO	D0012459
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 188	ARCHIVO	D0012369
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 191 (PARCIAL)	--C-286/17	D0011669
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 206, PARAGRAFO 1	ARCHIVO	D0012462
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 206, PARAGRAFO 1	ARCHIVO	D0012123
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 206, PARAGRAFO 1	REPARTO/18	D0012623
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 206, PARAGRAFO 1	ADMITIDA	D0012552
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 206, PARAGRAFO 3	ARCHIVO	D0012292
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 206, PARAGRAFO 3	ARCHIVO	D0012432
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 209	ARCHIVO	D0011710
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 220 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012132
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 220 (PARCIAL)	C-225/17	D0011648
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 222	ARCHIVO	D0011634
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 222	ARCHIVO	D0011701
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 222 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011776
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 222, PARAGRAFO 1 (PARCIAL)	C-282/17	D0011667
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 222, PARAGRAFO 1 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012154
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 223, PARAGRAFO 1	C-349/17	D0011742
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 223, PARAGRAFO 1	ARCHIVO	D0012157
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 223, PARAGRAFO 1 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011890
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 223, PARAGRAFO 1 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011827
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 228 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012544
ARTICULO DEMANDADO	ESTADO	RADICACIÓN
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 238 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012315
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 33, LITERALES A) Y B)	ACUMULADA/16	D0011839
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 33, NUMERAL 1 A (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011792
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 33, NUMERAL 1, LITERAL A Y PARAGRAFO 1		
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 33, NUMERAL 1, LITERAL A) (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012375
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 33, NUMERAL 1, LITERAL A) (PARCIAL)	ACUMULADA/16	D0011835
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 33, NUMERAL 1, LITRAL A	ARCHIVO	D0011910
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 33, PARAGRAFO 2	ARCHIVO	D0012512
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 35, NUMERAL 2 Y ARTICULO 150	ARCHIVO	D0012424
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 35, NUMERAL 4	ADMITIDA	D0012421
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 35, PARAGRAFO 3	ARCHIVO	D0012135
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 36	ARCHIVO	D0011791
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 36	ARCHIVO	D0011836
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 40, NUMERAL 4	ARCHIVO	D0011873
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 41, PARAGRAFO 3	ARCHIVO	D0012072
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 42 (PARCIAL)	C-312/17	D0011788
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 43, NUMERAL 11	ARCHIVO	D0012373
	CORRECCIÓN	D0012588

LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 43, NUMERAL 11 (PARCIAL)	REPARTO	D0012628
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 47	ARCHIVO	D0011947
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 52, PARAGRAFO 1 Y 3, Y ARTICULO 62	ARCHIVO	D0012300
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 52, PARAGRAFO 1 Y 3, Y ARTICULO 62	ARCHIVO	D0012229
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 53 (PARCIAL)	--ACUM D- 12110 Y D- 12113	D0012108
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 53 (PARCIAL)	--ACUM D-12108	D0012113
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 53 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012058
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 53 (PARCIAL)	- ACUM D- 12108	D0012110
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 53 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011810
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 53, PARAGRAFO 3	ACUMULADA AL D- 11810	D0011824
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 77 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011969
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 77, NUMERAL 3	ARCHIVO	D0012176
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 84, PARAGRAFO 2	SUPLICA	D0012502
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 85 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011849
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 86	ADMISORIO	D0011973
ARTICULO DEMANDADO	ESTADO	RADICACIÓN
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 86	ARCHIVO	D0012124
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 87	ARCHIVO	D0011730
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 87, NUMERAL 5 Y ARTICULO 92, NUMERAL 2	ADMISORIO	D0012153
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 87, PARAGFAO 1	ARCHIVO	D0012037
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 88	ARCHIVO	D0012545
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 88 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0012463
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 92, NUMERALES 2, 5, 10, 13 Y PARAGRAFO 2, NUMERAL 14	ARCHIVO-D-11822 AC	D0011820
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 92, NUMERALES 2, 5, 10, 13 Y PARAGRAFO 2, NUMERAL 14	ACUMULADA AL D- 11820	D0011822
LEY 1801 DE 2016, ARTICULO 92, NUMERALES 2, 5, 10, 13 Y 14 (PARCIALES)	ARCHIVO	D0011649
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 1, 92 NUMERALES 1, 6, 10, 12 Y 16; 183, 184 (PARCIAL) Y 209 (PARCIAL)	ADMISORIO	D0012326
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 155 Y 162 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011880
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 179, 192, 206 (PARCIALES), 209, LITERALES D Y E (PARCIALES) 210 (PARCIAL) Y 222	ARCHIVO	D0012352
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 196 Y 209, NUMERAL 3	ARCHIVO-D-11821 AC	D0011809
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 196 Y 209, NUMERAL 3	ACUMULADA AL D- 11809	D0011821
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 32, 95 (PARCIAL), 139 (PARCIAL), 146 (PARCIAL) Y 237	FALLO	D0011902
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 32, NUMERAL 1; 86 PARAGRAFO 2; 149 NUMERAL 9; 155 PARAGRAFO 2 PARCIAL Y PARAGRAFO 5	ARCHIVO	D0012420
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 33, LITERALES A Y B (PARCIAL) Y 53 (PARCIAL)	ARCHIVO	D0011974
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 33, NUMERAL 1, LITERAL A) (PARCIAL), 163 (PARCIAL), 166 (PARCIAL), 169 (PARCIAL) Y 192	D-11835, D-11839 y D-11849 AC	D0011832
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 33,140 (PARCIALES) Y 212	ARCHIVO	D0012510
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 39 NUMERAL 1 Y PARAGRAFO 3, 41 PARAGRAFO 3, 53 (PARCIAL), 55, 56 (PARCIAL), 103		
NUMERAL 9, 149 NUMERAL 1, 155, 157 Y 205 NUMERAL 12	--C-281/17	D0011670
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 41, 53, 180 Y 182 (PARCIALES)	D-11994 AC	D0011992

LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 43 Y 44 (PARCIALES)	ADMISORIO	D0012489
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 47, 48, 53 (PARCIAL), 54, 55 Y 162	C-223/17	D0011604
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 53 (PARCIAL), 54 (PARCIAL), 55, 56 Y 57	ACUMULADA/16	D0011755
ARTICULO DEMANDADO	ESTADO	RADICACIÓN
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 53, 54, 55, 56 Y 57	C-009/18	D0011747
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 53, 54, 55, 56 Y 57	ARCHIVO	D0011642
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 196 Y 242	ARCHIVO	D0012597
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 92, PARAGRAFO 3, 196 Y 209, NUMERAL 3	ARCHIVO	D0011897
LEY 1801 DE 2016, ARTICULOS 95, NUMERALES 1 Y 4 (PARCIALES)	ARCHIVO	D0011939
LEY 1801 DE 2016, TITULO XIII, CAPITULO IV; ARTICULOS 127, 128, 129, 131, 132, 133 Y 134 (PARCIALES)	ADMISORIO	D0011984
LEY 1801 DE 2016, PARAGRAFOS 1 Y 3 DE ARTICULO 52 Y TOTALIDAD ARTICULO 62	ARCHIVO	D0012300

Nota: Tomado página oficial Corte Constitucional Colombiana (2018)

Demandas dentro de las cuales se pide la inexecutable de gran número de artículos, muchos de los cuales se repite de demanda en demanda, tal es el caso del 33, 53, 56, 140, 163, 183, 222 de la Ley 1801 del 2016, y otras donde se plantea que lo consagrado en la norma es contrario a la Constitución del 1991 o por restringir o infringir derechos fundamentales que no pueden ser objeto de una norma ordinaria. Demandas presentadas por ciudadanos en grupo o individualmente o por personas jurídicas como colectivo de abogados o asociaciones legalmente conformadas que representan a sectores sociales que los consideran que los artículos incluidos en sus demandas van en contravía de los postulados de la Carta Magna que rige a Colombia, convirtiéndose en tan poco tiempo de su vigencia, un año y dos meses aproximadamente junto con leyes como la ley 100 de 1993 con 379 demandas; ley 1098 de 2006 con 104 demandas; ley 1437 de 2011 con 119 demandas y ley 1564 de 2012 con 170 demandas por inconstitucionalidad a 30 de marzo del 2018, en unas de las más demandadas por inconstitucionalidad, según datos que se encuentran en la página de la Corporación guarda de la Constitución.

Es de destacar que de setenta y siete (77) demandas y relacionadas en la tabla que antecede a este párrafo que se radicaron contra articulados de la Ley 1801 de 2016, han sido archivadas hasta el 30 de marzo del 2018, por cuanto sus autores no subsanaron lo solicitado por el Alto Tribunal, situación que llevó a su archivo; otro número fueron acumuladas entre sí y otras se encuentran en trámite o con fallo ya registrado y publicado en la página web de la Corte Constitucional, tal es el caso de las siguientes demandas:

Tabla 3.

Demandas de Inconstitucionalidad falladas a 30 de marzo del 2018

DEMANDA	MAGISTRADO PONENTE	DECISION TOMADA
C-211/2017	IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO	EXEQUIBILIDAD DEL ARTICULO 140, Y EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE LOS PARAGRAFOS 2° (NUMERAL 4°) Y 3°
C-212/2017	ALEJANDO LINARES CANTILLO	EXEQUIBLE EL ENUNCIADO Y LOS NUMERALES 1-6 DEL ART. 163 Y EXEQUIBLES CONDICIONADOS PARAGRAFO 1° ART. 163.
C-223/2017	ALBERTO ROJAS RIOS	DECLARO LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS DDOS.
C-225/2017	ALEJANDRO LINARES	EXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 220.
C-281/2017	AQUILES ARRIETA GOMEZ	EXEQUIBILIDAD EN ALGUNOS ARTICULOS E INHIBIDA EN OTROS Y EXEQUIBILIDAD DEL ART. 205
C-282/2017	LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ	EXEQUIBILIDAD DE LA EXPRESION DDA.
C-286/2017	GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO	INEXEQUIBLE LOS ARTICULOS DEMANDADOS.
C-312/2017	HERNAN LEANDRO CORREA CARDOZO	ESTARSE A LO RESUELTO C-281/2017.
C-334/2017	JOSE ANTONIO CEPEDA AMARIS	EXEQUIBLE, INHIBITORIA Y ESTARSE A LO RESUELTO EN LA C-281/17 Y C-223/17
C-349/2017	CARLOS BERNAL PULIDO	EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA
C-388/2017	GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO	ESTARDSE A LO RESUELTO C.-281/2017
C-391/2017	IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO	EXEQUIBLE
C-009/2018	GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO	ESTARSE A LO RESUELTO C-281/17

Ahora bien, teniendo en cuenta lo extenso en que se convertiría el análisis de cada de las sentencias ya falladas y lo reducido del espacio que tiene esta investigación por cuanto este es el último capítulo de lo previsto a fin de comprobar o no la hipótesis planteada al iniciar la investigación, solamente se examinará a continuación lo que dijo el Tribunal Constitucional en las sentencias C-211/17; C-212/17; C-223/17; C-281/17, C-286/17 y C-312/17 por considerarlas de alto intereses general y para esta investigación debido a que los comportamientos que regulaban los artículos demandados en estas sentencias tienen una relación con grupos masivos de alto impacto donde se encontraba en discusión inclusive derechos fundamentales, como por ejemplo la ocupación del espacio público ventas informales, habitante de calle, ingreso a inmueble sin orden judicial, entre otros y porque muchas de estas situaciones ya habían sido analizadas y con pronunciamiento por la Corte Constitucional.

5.1 Sentencia C-211 de 2017

Referencia: expediente D-11638

Actor: Inti Raúl Asprilla Reyes

Magistrado Ponente (E.): Dr. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Norma demandada: Artículo 140, numeral 4, párrafos 2º (numeral 4) y 3º de la Ley 1801 de 2016,

“por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

“LEY 1801 DE 2016

(29 de julio)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

LIBRO SEGUNDO

DE LA LIBERTAD, LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS EN MATERIA DE CONVIVENCIA

TÍTULO XIV
DEL URBANISMO

CAPÍTULO II.
DEL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO.

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;

Numeral 4 Multa General tipo 1.

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”.

Cargos: El accionante considera que los apartes acusados vulneran los artículos 1º, 2º, 13, 25, 29 y 54 de la Constitución. En su criterio las normas acusadas transgreden la cláusula del Estado social y democrático de derecho, sus principios fundantes y los fines del Estado, al desconocer su teleología y convertir a los vendedores informales en contraventores del Código Nacional de Policía y Convivencia generando una confrontación con las autoridades administrativas.

Refiere que las normas que incorporan la multa, así como el decomiso o destrucción de los bienes con los cuales se ocupe ilegalmente el espacio público, al no establecer una salvedad respecto de la situación de miles de colombianos que ejercen las ventas informales, quebrantan el

eje estructural de la Constitución al afectar la garantía efectiva de los derechos de los asociados, al desnaturalizar el principio de la dignidad humana, al conculcar la defensa de los desempleados en estado de vulnerabilidad y al otorgar a las autoridades de policía facultades para imponerles gravosas sanciones y alzarse con los únicos bienes que poseen para solventar sus necesidades básicas.

También asevera que las disposiciones impugnadas convierten al vendedor informal en contraventor de las normas de policía, afectando su precaria economía con la multa impuesta y, en caso de reincidencia, autorizando el decomiso o la destrucción de las mercancías cuando de ellas deriva su subsistencia. Sostiene que las normas impugnadas no adelantaron el test de proporcionalidad, ni establecieron las pautas para la recuperación del espacio, lo cual implicó una violación del derecho al trabajo y una clara contradicción a las subreglas fijadas por la Corte

Intervenciones. Ministerio de Justicia. Solicita que se declare la *exequibilidad* de las normas demandadas dado que el Estado debe velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. Añade que la actividad del Estado está dirigida a la obtención del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, de conformidad con los artículos 82 y 366 de la Constitución, por lo cual es claro que no se infringen los artículos constitucionales 1º y 2º entre otras.

Ministerio de Defensa Nacional. Insta un pronunciamiento *inhibitorio* o en subsidio de *exequibilidad* de los apartes impugnados. Respecto de la petición de inhibición señala que la demanda carece de los requisitos de claridad, certeza y pertinencia. Respecto al tercer cargo aduce que no está llamado a prosperar, porque la protección del espacio público es un bien

jurídico superior respecto de finalidades particulares de los ocupantes. Deriva que no se incurrió en omisión legislativa relativa como quiera que la regulación del uso del suelo corresponde a los concejos municipales.

Policía Nacional. Estima que se debe declarar la *exequibilidad* de las normas examinadas. Reseña que la Ley 1801 de 2016 tiene una esencia preventiva a favor de la convivencia como consta en el artículo 1°. Aclara que la ocupación indebida del espacio público no es un comportamiento que se predique exclusivamente de los vendedores informales. Considera que la regulación del espacio público no implica *per se* el desconocimiento del derecho al trabajo y al mínimo vital y, de ahí, desprende que el actor se equivocó al determinar los presuntos efectos de la ley, cuando la Corte ha establecido la obligación de desarrollar políticas públicas en favor de quienes ejercen el comercio informal. Concluye que no se afecta la confianza legítima en razón a que la norma tiene un periodo de 6 meses de pedagogía previo a su entrada en vigencia, lapso en el cual la administración puede ejecutar políticas tendientes a la reubicación.

Secretaría de Gobierno de Bogotá. Considera que la Corte se debe *inhibir* o declarar la *exequibilidad* de los apartes acusados. Dice que la norma demandada protege el espacio público y fue proferida en la garantía de la primacía del interés general. En relación con el derecho al trabajo, al mínimo vital y a la ubicación laboral desprende que se debe desestimar, ya que la norma legal no regula el grupo poblacional de los vendedores informales sino las conductas violatorias de la integridad del espacio público, entre las que se incluyen también la disposición de basuras, instalación de publicidad exterior visual y parqueo de vehículos en sitios no permitidos. Dice que no existe una omisión legislativa relativa debido a que la norma

demandada fue proferida en observancia estricta de la facultad del legislativo de expedir regulaciones para lograr la prevalencia del interés general.

Alcaldía de Medellín. Pide que se declare la exequibilidad al fundamentarse en la prevalencia del interés general, la libertad de locomoción y la libre movilidad y disfrute del espacio público.

Federación Colombiana de Municipios. Está conforme con la exequibilidad de los preceptos acusados al encontrar que la demanda parte de una premisa errónea según la cual la ocupación del espacio público para comercio informal es legítima.

Universidad del Rosario. Estima que la Corte debe declarar la exequibilidad condicionada de los preceptos acusados, esto es, en el entendido que se deben diseñar e implementar políticas públicas con el fin de proteger los derechos de los trabajadores informales, ya que cualquier otra interpretación atentaría contra el orden constitucional como la dignidad humana, el derecho al trabajo y el precedente fijado por la Corte.

Universidad Santo Tomás. Solicita que se declare la inexequibilidad de la preceptiva impugnada al desconocer la realidad social y económica de los vendedores informales que los coloca en la imposibilidad de acceder a un empleo formal, que conlleva a la vulneración de la cláusula de Estado social y democrático de derecho, así como de los principios y fines superiores.

Universidad Externado de Colombia. Solicita a la Corte que declare inexequibles las normas impugnadas en tanto afectan la dignidad humana, la igualdad material y la confianza legítima del grupo poblacional al cual están dirigidas.

Dejusticia. Solicita la exequibilidad condicionada de las normas cuestionadas, es decir, bajo el entendido que se supediten al cumplimiento previo de acciones gubernamentales encaminadas a la garantía de los derechos al mínimo vital, al trabajo y a la confianza legítima de los comerciantes informales.

Asociación de Vendedores Informales de Productos Varios -Asovenpro, coadyuvó la demanda al considerar que los preceptos acusados vulneran los principios y fines del Estado social de derecho, así como los derechos al trabajo, mínimo vital y ubicación laboral, al presentarse una omisión legislativa relativa que genera una desprotección a los vendedores informales. Enfatiza que se está facultando a la Policía para *“usar el poder y donde se presta para hurtar la mercancía y violar los derechos fundamentales de personas de la tercera edad, mujer cabeza de familia y discapacitados”*.

La Corporación Trabajando Unidos por Bogotá -Cortub- y otros, así como los señores Pedro Enrique Ferrin Ordoñez, Luis Alfonso Aguirre Vaquero y Luis Mario Gallo en similares escritos de intervención, coadyuvaron en la petición estimando que las disposiciones atacadas impiden el uso del espacio público por los vendedores informales, conculcando el derecho al trabajo y al mínimo vital.

La Asociación de Vendedores Informales de Mártires -Asovima- y otros así como la Fundación árbol de vida -Fonarfu- y otro, coadyuvaron la demanda en sus fundamentos fácticos y jurídicos

Asociación de Trabajadores Independientes -ATI- coadyuvó los argumentos de la demanda al no haberse armonizado los derechos enfrentados, ni aplicado la jurisprudencia constitucional sobre el espacio público.

El Comité Distrital de Vendedores Informales, coadyuvó la petición de inconstitucionalidad reiterando los términos de la demanda.

El señor Félix Arturo Palacios Arenas solicitó la inexecutable de las normas acusadas debido a que en su aprobación no se tuvo en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre espacio público y deberes sociales del Estado.

El señor Augusto Alfonso Ocampo Camacho, coadyuvó la demanda de inconstitucionalidad al considerar que bajo el principio de la confianza la administración está obligada a respetar las expectativas legítimas sobre una situación que se modifica de forma intempestiva.

El señor Juan Pablo Cardona González, coadyuvó la acción de inconstitucionalidad al estimar que la destrucción de bienes de los vendedores informales es una medida que transgrede

el principio de racionalidad y proporcionalidad punitiva. Aunado a ello, encuentra que las multas establecidas son desproporcionadas e impagables para esas personas.

El señor Luis Enrique Rubiano, coadyuvó la demanda de la referencia sin expresar argumentos adicionales.

La Fundación Arbol Fuente de Vida, manifiesta su apoyo a la demanda de la referencia y expone los atropellos que padece la comunidad de vendedores informales a manos del Gobierno Distrital y la Policía Metropolitana de Bogotá.

El Procurador General de la Nación. Solicita la declaración de exequibilidad de la contravención incluida en el numeral 4 del artículo 140 del Código de Policía y Convivencia debido a que se encuentra autorizada por el artículo 82 superior, y declarar la inexecuibilidad de los parágrafos 2º (numeral 4) y 3º demandados.

De otra parte, la Procuraduría coincide en solicitar la inexecuibilidad de las sanciones revisadas, advirtiendo que el decomiso definitivo o la destrucción de los bienes afectan de manera inadmisiblemente el patrimonio de los vendedores ambulantes, dejándolos en una situación más gravosa que aquella que dio origen a la informalidad de la actividad.

La Corte Constitucional al estudiar la demanda y las solicitudes especiales contenidas en ésta, en providencia del 17 de febrero de 2017 dispuso no acceder a la solicitud de audiencia

pública formulada por el accionante el 3 de febrero del 2017, por no encontrarla pertinente ni necesaria para el momento de la presentación.

Consideraciones. La Corte hace un recuento de todas las intervenciones y de los cargos formulados y planteando que la controversia jurídica ubica a un lado los textos tachados de inconstitucionalidad y en el otro los derechos que desde la Constitución protegen a las personas que ejercen el comercio informal valiéndose para ello del espacio público para finalmente declara exequible el artículo 140, numeral 4 de la Ley 1801 de 2016, por considerar que 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, indica el Tribunal que el artículo 313 numeral 7 de la Carta Política encarga a los concejos municipales la función de 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 ídem dice la Corte al indicar que corresponde al Estado 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 comunicad 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.

Trae a colación lo expuesto en el Convenio número 150, sobre la Administración del Trabajo, de la OIT que ha procurado generar en los Estados miembros un entorno normativo dedicado a proteger la economía informal. En este Convenio se reconoce que existen problemas para llegar a un gran número de trabajadores y empleadores de la economía informal respecto de los cuales se procura suministrar un entorno empresarial estable.

Igualmente, hace todo un estudio de lo que la Corte Constitucional expreso en varias sentencias anteriores sobre el tema del espacio público ocupado por vendedores informales y en especial lo que se dijo en la Sentencia T-772 de 2003 cuando estudio el conflicto entre el Estado en la obligación de conservar el espacio público y los vendedores indicando que en ese entonces la Corporación se ocupó de explicar el concepto de Estado social de derecho y sus relaciones con el valor de la dignidad humana, como también respecto del derecho a la igualdad, llegando a afirmar que este principio fue adoptado como respuesta a la marginación de grandes masas poblacionales en situación de notoria pobreza frente al bienestar económico de una minoría y que las autoridades si tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público,

Se dijo en esta sentencia que las mismas “ *deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la*

actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y por lo cual no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”.

Manifiesta que el respeto por los derechos y las garantías que amparan a los trabajadores informales ha llevado a la Corte a fijar parámetros relacionados con los principios de la buena fe y la confianza legítima de quienes, con la aquiescencia expresa o tácita de las autoridades ocupan el espacio público, con lo cual también surge la garantía del artículo 83 de la Carta Política. Para efectos de dar aplicación al principio de confianza legítima, la Corte manifiesta que a lo largo de la jurisprudencia se ha identificado que deben concurrir los siguientes presupuestos: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración”.

En su providencia 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.

La Corte, finalmente ponderó el ejercicio de los derechos al espacio público y al trabajo de los trabajadores informales estableciendo que la garantía del primero debe ejecutarse respetando los mecanismos de protección reforzada creados en beneficio de los comerciantes informales, es decir, mediante el diseño e implementación de políticas públicas, con respeto y observancia por los principios de legalidad, debido proceso, presunción de buena fe y confianza legítima.

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, demandado, 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.

En este aspecto 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. La Corte que manifestó que 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.

Salvamentos parciales y aclaración de voto. 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 4° del artículo 140, así como la del numeral 4° del párrafo segundo de la misma disposición y, por otra, declarar la inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo en cuestión.

Dice el togado que se debió tener en cuenta la diferencia existente en el numeral 4°, objeto de estudio, y el 6°, 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 3° 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 inexecutableidad.

La Magistrada María Victoria Calle Correa, expresó que salva parcialmente el voto respecto al numeral segundo de la providencia. Dice que 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, que el numeral del cual se aparta no es adecuada porque 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” y manifiesta que con fundamento en las reglas jurisprudenciales de esta misma Corporación los parágrafos 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 parágrafo 2º numeral 4, relacionada con la medida de multa tipo 1, porque este se ajusta a la Constitución y debió declararse exequible 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”.

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 resolutivo segundo, al considerar que las medidas de decomiso y destrucción de bienes, a pesar de ser instrumentos eficaces, son desproporcionadas 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.

El Magistrado Aquiles Arrieta Gómez, aclaró el voto para señalar que comparte la decisión de exequibilidad condicionada, por ser la mejor solución judicial para proteger los derechos y principios constitucionales pese a no ser una solución jurídica óptima. Manifiesta que el nivel de protección requiere la intervención del legislador para que la norma no se vuelva desproporcionada.

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. 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.

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

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 parágrafos 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”.

5.2. Sentencia C-212 de 2017

Expediente: D-11630

Actor: Sandra Milena Serrano Cuarte y Yamile Albarracín Gallo.

Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016.

Normas Demandadas.

LEY 1801 DE 2016
(Julio 29)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
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”.

Cargo: Por considerar que al permitir a la Policía penetrar en domicilios, sin que sea necesario un mandamiento judicial escrito y previo, en las hipótesis allí consagradas, se desconocerían los artículos 28 de la Constitución Política, relativo al a reserva judicial en la materia; el artículo 32 de la Constitución, el que sólo excepciona el requisito de orden judicial cuando se trate de capturar a una persona en estado de flagrancia; y el artículo 250 de la Constitución, que exige de la Fiscalía, el cumplimiento de deberes previos, y en algunos casos

posteriores, frente al juez con función de control de garantías, para la adopción de medidas tales como la privación de la libertad, los registros y los allanamientos.

Consideran las demandantes que del cotejo entre la norma demandada y los artículos constitucionales referidos, surge con nitidez la contradicción que conduciría a la declaratoria de inconstitucionalidad, ya que la Constitución sólo autoriza a las autoridades administrativas para penetrar en el domicilio de alguien, con fines de la captura del delincuente en estado de flagrancia, mientras que aquí se autoriza para desconocer la reserva judicial en la materia, por causales no previstas como excepción a la regla por la Constitución Política.

Por su parte, respecto del párrafo 1, dicen que la inconstitucionalidad surge del procedimiento que exige informar con posterioridad al acceso al domicilio, al superior jerárquico, cuando en realidad quien tiene atribuida constitucionalmente la competencia para controlar la validez de los registros y allanamientos es el juez de control de garantías.

Intervenciones. Ministerio de Justicia y del Derecho. Solicita respecto de los cinco primeros numerales demandados, que la Corte se esté a lo resuelto en la sentencia C-176 de 2007, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada material. Respecto del numeral sexto y del párrafo primero, solicita la declaratoria de exequibilidad. Considera que las mismas razones que condujeron a declarar la constitucionalidad de los cinco primeros numerales, debería conducir a validar la constitucionalidad del numeral sexto. En cuanto al párrafo demandado, considera que se trata del desarrollo de una exigencia incluida por la misma sentencia C-176 de 2007. En este sentido, sostiene que la norma demandada es una mejora respecto de la presente en el Código Nacional de Policía anterior.

Policía Nacional. Solicita la inhibición de la Corte Constitucional en el presente caso.

Considera que las demandantes confunden normas relativas al proceso penal, como las relativas al juez de control de garantías, con las propias del Código Nacional de Policía, los que tienen finalidades diferentes. En su concepto, las normas demandadas encuentran soporte en el principio de solidaridad, el que no podría implicar que la Policía Nacional actúe en tales hipótesis.

Subsidiariamente, defiende la constitucionalidad de las normas demandadas. Explica que éstas ya se encontraban en la codificación anterior. Resalta su carácter preventivo, de acuerdo con el artículo primero del mismo Código de 2016, lo que diferencia estas medidas, de las penales. Resalta la autonomía del derecho de policía respecto del derecho civil, el penal y el administrativo.

Ministerio de Defensa Nacional. Solicita la inhibición de la Corte Constitucional y, en su defecto, la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. Considera que el cargo formulado padece de “*impertinencia y insuficiencia*” ya que las normas cuestionadas no buscan afectar el derecho a la libertad, ni molestar a las personas en su domicilio, apresarla, arrestarla o registrar su domicilio privado. Sostiene que las normas pretenden materializar el derecho a la seguridad de las personas y de sus bienes, a través del ingreso a los inmuebles.

Defensoría del Pueblo. Solicita se declare la exequibilidad de los seis numerales demandados, pero la inexecutable del párrafo segundo, no demandado. En cuanto a los primeros cinco numerales, la interviniente considera que existe cosa juzgada en la sentencia C-176 de 2007. Considera que la constitucionalidad de los numerales demandados se fundamenta en la excepcionalidad de las circunstancias que autorizan el ingreso al domicilio sin orden judicial que buscan preservar derechos y principios constitucionales. Respecto del párrafo primero, considera que se trata de formalidades razonables que no excluyen el control judicial de la actuación policial.

Respecto del párrafo segundo, no demandado, la interviniente considera que permitir a las autoridades de policía el ingreso a establecimiento abierto al público, sin orden judicial, vulnera la inviolabilidad del domicilio prevista en el artículo 28 de la Constitución.

Alcaldía de Medellín. Interviene para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Considera que el legislador goza de competencia para prever las hipótesis que facultan la realización de allanamientos y registros a un domicilio, de acuerdo con la sentencia C-806 de 2009 y, por lo tanto, considera que lo que hizo el legislador en el presente caso, fue ejercer dicha facultad. Respecto del numeral sexto, considera que sigue los lineamientos de la Corte Constitucional ya que busca proteger la vida, honra, bienes y seguridad de las personas a través de la medida de ingreso al domicilio y se justifica en razón de la peligrosidad de los elementos pirotécnicos. En cuanto al párrafo primero, considera que no se evidencia la inconstitucionalidad, ya que la función de los jueces de control de garantías, en su concepto, se limita a la actuación penal, por lo que, en la actividad policiva, éste no tendría competencia. A su juicio, el informe permitirá la determinación de responsabilidades administrativas y judiciales por abuso de autoridad, pero no la actividad del juez de control de garantías.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Solicita que las normas demandadas sean declaradas exequibles. Explica que como garantía de la libertad personal, la Constitución exige la intervención de las tres ramas del poder público para su restricción, afirma que el legislador debe definir los motivos, el juez debe librar la orden y la administración se encarga de su ejecución. Considera que la inviolabilidad del domicilio privado es una prolongación de la protección de la libertad personal. Considera que dicha protección se extiende no sólo al concepto civil de domicilio, entendido como el lugar de residencia permanente, sino a los transitorios, como los hoteles e

incluso frente a las oficinas particulares. Considera el interviniente que deben tomarse en consideración las reglas establecidas en la sentencia C-806 de 2009, relativas a las condiciones de la constitucionalidad de las medidas legislativas que se refieran al acceso al domicilio privado y se precisó que el legislador puede desarrollar los eventos en los que no es necesaria la orden judicial previa.

Academia Colombiana de Jurisprudencia. Solicita que se declare la existencia de cosa juzgada parcial. En su concepto, respecto de los cinco primeros numerales demandados existe cosa juzgada constitucional. En cuanto al numeral sexto, sostiene que realizado un “test de ponderación”, se concluye que la medida resulta útil y adecuada para la protección de la vida y de la integridad de las personas y resulta proporcional al no implicar una restricción permanente de la inviolabilidad del domicilio, sino una medida excepcional.

Respecto del párrafo demandado, considera que resulta constitucional, porque dicho informe no excluye el control posterior realizado por el juez competente, previsto en el artículo 250 de la Constitución, de acuerdo con lo exigido por la sentencia C-176 de 2007. En este sentido, solicita la declaratoria de la constitucionalidad condicionada del párrafo primero demandado.

Universidad del Rosario. Considera que las normas demandadas son inconstitucionales, porque afectan el núcleo esencial de los derechos a la libertad personal y al domicilio, así como a la intimidad. Considera que las expresiones “imperiosa necesidad”, y “cualquier otra situación de peligro”, aquí demandadas, son ambiguas y dejan la actuación al criterio de los policías. Considera, además, que muchos de los supuestos son inútiles, toda vez que ya están previstos como excepciones a la inviolabilidad del domicilio. Finalmente, a su juicio, el control de la regularidad de

la actuación policiva debe ser judicial y no simplemente administrativo, como lo prevé el párrafo demandado.

Universidad Externado de Colombia. Solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. Considera que la demanda plantea dos problemas jurídicos distintos, uno relativo a la inviolabilidad del domicilio y otro relativo a la competencia del juez de control de garantías respecto de los registros y allanamientos.

Universidad del Norte. Propone realizar una interpretación sistemática de las normas, en el contexto del Código Nacional de Policía, en particular, respecto de sus fines de prevención de conductas punibles. El interviniente refiere las normas que protegen el derecho a la intimidad en el Código de Procedimiento Penal y destaca el carácter no absoluto de este derecho y debe ceder frente al interés general. Considera que las excepciones a la intervención previa del juez de control de garantías deben ser objeto de un test de proporcionalidad. Sostiene que las causales previstas en la norma demandada, describen situaciones de emergencia y se justifican, según el caso, como casos fortuitos, fuerza mayor, estado de necesidad y legítima defensa. Considera, no obstante, que las normas demandadas convierten la excepción (que no se requiera autorización judicial), en la regla y, en este sentido, contravienen la Constitución, al vulnerar derechos fundamentales, como la intimidad. En su concepto, la norma no es necesaria e involucra un riesgo importante para los derechos de las personas e interfieren en la regulación del artículo 32 del Código Penal.

Procuraduría General de la Nación. Solicita que la Corte decida estarse a lo resuelto en la sentencia C-176 de 2007. De manera preliminar, el concepto estudia la posibilidad de controlar la constitucionalidad de normas que no han entrado aún a regir, como lo son las actualmente

demandadas. Para esto, refiere la sentencia C-728 de 2015. Refiere que las circunstancias de “*imperiosa necesidad*” que justifican el acceso a domicilio sin orden judicial, por la posible vulneración de los artículos 28, 32 y 250 de la Constitución, ya fue decidido por la sentencia C-176 de 2007 y entre las normas allí examinadas y las ahora cuestionadas, existe identidad

Consideraciones. Teniendo en cuenta lo expuesto por varios intervinientes, procede a hacer una comparación con las demandas formuladas en el año 2007, Sentencia C-176, contra el artículo 83 del Decreto-Ley 1355 de 1970 donde se dijo que el ingresar a un domicilio, sin orden judicial previa, desconoce los artículos 28 y 32 de la Constitución Política y en este sentido, se trata de problemas jurídicos idénticos. Igualmente, advierte que la acusación de vulneración del artículo 250 de la Constitución Política se refiere al párrafo primero del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, el que no fue examinado en la sentencia de 2007 y, por lo tanto, resulta irrelevante este cargo para efectos de la determinación de la cosa juzgada.

Hizo la Corte un estudio de la ausencia de cosa juzgada material respecto de enunciado y los cinco primeros numerales del artículo 163 de la ley 1801 de 2016, respecto de la sentencia C-096 de 2017, en donde se dijo entre otras que en el Estado de Derecho y en aras de garantizar la seguridad jurídica, los fallos proferidos por esta Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, de acuerdo con el artículo 243 de la Constitución Política, por cuanto es un atributo formal y orgánico derivado de la intervención de la Corte Constitucional, en su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, aclarando las diferencias entre cosa juzgada formal y material. En esta sentencia la Corte precisó que técnicamente existe “la posibilidad de realizar nuevos juicios de constitucionalidad en dos eventos: (i) cuando haya operado una modificación en el referente o parámetro de control, (la Constitución Política o el Bloque de Constitucionalidad), bien sea ésta

formal (reforma constitucional o inclusión de nuevas normas al Bloque) o en cuanto a su interpretación o entendimiento (Constitución viviente cuyo efecto sea relevante en la comprensión de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma que ya fue objeto de control; o (ii) cuando haya operado una modificación relativa al objeto de control, esto es, en el contexto normativo en el que se encuentra la norma que fue controlada, que determine una variación en su comprensión o en sus efectos. En estos casos, en estricto sentido, no se trata de excepcionar la cosa juzgada, sino de reconocer que, en razón de los cambios en algunos de los extremos que la componen, en el caso concreto, no se configura una cosa juzgada que excluya la competencia de la Corte Constitucional para adoptar una decisión de fondo”

Por considera que a pesar de la identidad normativa que se presenta entre el artículo 83 del Decreto-Ley 1355 de 1970, declarado exequible mediante la sentencia C-176 de 2007 y los primeros cinco numerales del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, no existe una cosa juzgada relativa, porque en el “ contexto normativo en el que se encontraba la norma que fue juzgada en 2007 era el de un decreto ley preconstitucional, mientras que el nuevo Código permite realizar un nuevo entendimiento de la norma bajo examen, no sólo en razón de una interpretación sistemática acorde con el conjunto de disposiciones del Código de Policía de 2016, sino porque el mismo artículo 163 incluyó contenidos normativos novedosos, particularmente en el párrafo, que modulan la lectura de la norma bajo examen. En estos términos, la sentencia C-176 de 2007 constituye un precedente para la resolución del caso bajo estudio”.

Continúa la Corte indicando que no hay integración normativa del párrafo segundo del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 solicitado por la Defensoría del Pueblo en su intervención por cuanto el párrafo segundo no es necesario para otorgar contenido o sentido normativo a las

normas demandadas, teniendo en cuenta que éstas se refieren al acceso al domicilio sin orden judicial, mientras que el párrafo dispone el acceso a lugares abiertos al público; en este sentido, el párrafo segundo regula una hipótesis diferente de la prevista en el resto del artículo 163.

Indica entre otras que los problemas jurídicos que en el presente caso debe resolver la Corte

Constitucional son los siguientes:

“1.¿La autorización prevista en el enunciado y en los numerales 1 al 5 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?. la Corte Constitucional examinará si el cambio en el contexto normativo permite razonablemente confirmar o separarse del precedente de la sentencia C-176 de 2007

2.¿La autorización prevista en el numeral 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, para proteger la vida e integridad de las personas, si en el interior del inmueble se están manipulando o usando fuegos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, vulnera el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio?. Corte deberá juzgar la razonabilidad y proporcionalidad de la excepción prevista a la inviolabilidad del domicilio, establecida en el numeral sexto del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

3.¿El procedimiento posterior al ingreso a un inmueble sin orden escrita previa, previsto en el párrafo 1 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, 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?. El Tribunal deberá examinar el párrafo 1 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, a la luz del control posterior del acceso al domicilio, como garantía de protección del mismo...”

La Corte Constitucional para efectos de graduar la intensidad del control de proporcionalidad revisó la jurisprudencia constitucional relativa al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, para determinar el grado de afectación de la norma bajo examen al derecho fundamental, concluyendo entre otras en que la inviolabilidad del domicilio constituye una de las piezas más representativas del principio de separación entre lo público y lo privado, ya que excluye, en principio, de la intervención estatal, espacios cerrados al público, que se encuentran estrechamente vinculados con el ejercicio libre de la vida privada. Como el numeral sexto del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 plantea una tensión entre el derecho fundamental a la

inviolabilidad del domicilio y la protección de la vida e integridad de las personas, cuando en el interior del inmueble se están manipulando o usando fuegos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos, sin el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, procede la Corte para determinar la proporcionalidad de la afectación al goce del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio que restringe directamente el núcleo esencial del mismo a realizar un test de proporcionalidad teniendo en cuenta las variables: a) El carácter imperioso de la finalidad de la norma bajo examen; b) La efectiva conducencia de la medida; c) La necesidad de la medida y d) La proporcionalidad en sentido estricto.

Concluyendo el Alto Tribunal, que es una medida razonable y proporcionada la contenida en el numeral sexto del artículo 163 de la Ley 1801 por lo que fue declarado exequible, misma suerte corre el párrafo 1º de este artículo por considerar que hay garantías constitucionales que rodean el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, en el entendido de que las mismas no excluyen la realización de un control judicial posterior de la regularidad de la actuación policial, pero frente a la imposibilidad jurídica de identificar al juez competente para realizar este control rogado, el término y las condiciones para solicitarlo, aspectos procesales del control y los poderes del juez en desarrollo de esta función, al existir reserva de ley en la materia, se exhortará al Congreso de la República para que, 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 estos aspectos.

Dice la Corte que, en el caso del vencimiento de este plazo, dicha ley no haya sido expedida, y en aras de garantizar el principio de progresividad en el contenido prestacional del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, dicho control judicial se realizará, a petición de parte, ante el juez de control de garantías, en los términos y condiciones previstas para los allanamientos

ordenados por la Fiscalía General de la Nación. En este caso, teniendo en cuenta las diferencias entre el control de los allanamientos y de estos accesos al domicilio, deberá velarse por adaptar dicho control a las especificidades del acceso al domicilio en condiciones de imperiosa necesidad. Insistiendo en que debe ser el Congreso de la Republica el que expida esa regulación.

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.

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.

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”.

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.

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..”

5.3 Sentencia C-223 de 2017

Referencia: Se unificaron estos dos expedientes D-11604 y D-11611.

Actores:

Expediente D-11604: Jorge Keneth Burbano Villamarín, Jorge Ricardo Palomares García, Javier Enrique Santander Díaz, Edgar Valdeleón Pabón.

Expediente D-11611: Edith Casadiego Ortega y María Nelcy Delgado Villamizar.

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS

Normas demandadas:

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48, 53 (parcial), 54, 55 y 162 de la Ley 1801 de 2016-Código Nacional de Policía.

Ley 1801 de 2016
Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia
TITULO VI
DEL DERECHO DE REUNIÓN

CAPÍTULO I
Clasificación y reglamentación

“Artículo 47. Definición y clasificación de las aglomeraciones de público. Para efectos de las obligaciones relacionadas con el derecho de reunión, entiéndase como aglomeración de público toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva. En razón a sus características y requisitos, se establecen tres categorías:

- 1. Reuniones o manifestaciones públicas y pacíficas en el espacio público;*
- 2. Actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas;*
- 3. Actividades que involucran aglomeraciones de público complejas:*

Parágrafo. El Gobierno nacional determinará, dentro del año siguiente de la expedición de este Código, las variables tales como: aforo, tipo de evento, clasificación de edad para el ingreso, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, que determinarán la clasificación del evento como uno de los señalados en los numerales 2 y 3 del presente artículo. En concordancia con las características de cada uno de los municipios del país en cuanto a condiciones operativas y funcionales de los concejos municipales o distritales de gestión de riesgo de desastre.

Artículo 48. Reglamentación. Las autoridades municipales en concurso con los consejos municipales y distritales de gestión del riesgo, reglamentarán las condiciones y requisitos para la realización de actividades que involucran aglomeraciones de

público complejas y no complejas de conformidad con lo expresado en este Código y con sujeción a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

CAPÍTULO II

Expresiones o manifestaciones en el espacio público

Artículo 53. Ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público. Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico. Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación indicando el recorrido prospectado.

Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta.

Parágrafo 1º. Las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia.

Artículo 54. Uso de vías para el ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público. Los alcaldes distritales o municipales, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, deberán autorizar el uso temporal de vías dentro de su jurisdicción para actos o eventos de ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público. En el caso de las vías arterias principales o corredores de transporte público colectivo deberán establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos.

Artículo 55. Protección del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública frente a señalamientos infundados. Con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la reunión o movilización pacífica, queda prohibido divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al mar son de la lev o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica.

LIBRO TERCERO

MEDIOS DE POLICÍA, MEDIDAS CORRECTIVAS, AUTORIDADES DE POLICÍA Y COMPETENCIAS, PROCEDIMIENTOS, MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE DESACUERDOS O CONFLICTOS

TÍTULO I

MEDIOS DE POLICÍA Y MEDIDAS CORRECTIVAS

CAPÍTULO I

Medios de Policía

Artículo 162. Ingreso a inmueble con orden escrita. Los alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público, en los siguientes casos:

1. Para aprehender a persona con enfermedad mental que se encuentre en un episodio de la enfermedad de crisis o alteración que pueda considerarse peligrosa o enfermo contagioso.

2. Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública o transgresión de las normas ambientales.

3. Para obtener pruebas, cuando existan motivos fundados, sobre la existencia de casas de juego o establecimiento que funcione contra la ley o reglamento.

4. Para practicar inspección ordenada en procedimiento de Policía.

5. Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivas con el fin de prevenir accidente o calamidad, cuando existan indicios de riesgo o peligro.

6. Verificar que no exista maltrato, abuso o vulneración a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mujeres y adultos mayores y discapacitados.

7. Verificar el desarrollo de actividades económicas, comerciales, industriales, de prestación, venta o depósito de bienes o servicios contrarios a la ley o reglamento.

8. Cuando se adelante obra en un inmueble, para determinar el cumplimiento de las normas en materia de usos de suelo, obras o urbanismo.

9. En establecimientos públicos o de comercio o en inmuebles donde se estén desarrollando obras o actividades económicas, cuando se requiera practicar diligencia o prueba ordenada en un procedimiento de Policía, para utilizar un medio o para ejecutar una medida correctiva de Policía.

Parágrafo 1° La orden de ingreso a inmueble deberá ser escrita y motivada. Así mismo, deberá levantarse un acta en la que conste el procedimiento de Policía adelantado. El funcionario que autorizó el ingreso al inmueble deberá enviar de inmediato la orden de ingreso y el acta al Ministerio Público. Podrán utilizarse y enviarse otros medios de documentación del procedimiento.

Parágrafo 2°. El ingreso a un inmueble deberá realizarse de manera respetuosa, tanto con las personas como con sus bienes. En caso de oposición a la orden de ingreso, la autoridad podrá hacer uso de la fuerza de manera excepcional y proporcional a los actos opuestos.

Parágrafo 3°. Para la práctica de pruebas los gobernadores y alcaldes podrán disponer comisión para el ingreso al inmueble determinado.

Parágrafo 4°. Si de manera circunstancial o por descubrimiento inevitable en el procedimiento, se encuentran elementos que justifiquen la iniciación de una acción penal, la autoridad de Policía informará al personal uniformado de la Policía Nacional o a la Policía Judicial para que inicie el procedimiento estipulado en el Código de Procedimiento Penal”.

Expediente D-11604. Los demandantes plantearon tres cargos así: El primer cargo: inconstitucionalidad del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, por transgredir la inviolabilidad del domicilio del artículo 28 de la Constitución, sostienen que si se faculta a los alcaldes para dictar mandamientos escritos para registrar domicilio o sitios abiertos al público, bajo causales específicas, vulnera el artículo 28 de las Constitución, porque es la Rama Judicial la que puede decidir sobre la afectación de derechos fundamentales y que la norma no prevé la intervención de esta Rama en algún momento del procedimiento para sanear la situación. Además, sostienen que

si le permiten a la autoridad administrativa la emisión de órdenes de registro en los domicilios se suprime garantías constitucionales relacionadas con el debido proceso y la reserva judicial.

Subsidiariamente piden a la Corte la inexecutableidad de las expresiones “*domicilios o de*” sitios abiertos al público, del inciso primero del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, bajo el argumento según el cual, “*Lo que el juez constitucional no puede dejar dentro del ordenamiento jurídico, es la equiparación que hace el legislador entre el domicilio personal, en su concepción constitucional y los sitios abiertos al público que trae el Código*”, respecto de los cuales sí procedería la actuación de policía.

El segundo cargo: inexecutableidad de la delegación de reglamentación del derecho de reunión del artículo 48 de la Ley 1801 de 2016. Solicitan los demandantes la declaratoria de inexecutableidad debido a que esta reglamentación se debe realizar mediante una ley diferente, esto con base en lo expuesto en el artículo 37 de la Constitución.

El tercer cargo: inexecutableidad de los artículos 47, 48, 53, 54 y 55 de la Ley 1801 de 2016, sobre derecho de reunión, por vulnerar la reserva de ley estatutaria. Afirman los demandantes que mediante una ley ordinaria se está reglamentando un derecho fundamental, lo que debió realizarse mediante una ley estatutaria.

Expediente D-11611. Demandaron la constitucionalidad de las expresiones “*Los alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público*”, contenidas en el artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, alegando la violación de la reserva judicial establecida en el artículo 28 de la Constitución.

Intervenciones. Ciudadano Oscar Iván Garzón Guevara, actuando en calidad de miembro activo del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino coadyuvando la solicitud de inexecutable de los artículos 47, 48, 53 (parcial) 54 y 55 de la Ley 1801 de 2016, y la inexecutable parcial del artículo 162 de la misma ley.

Defensoría del Pueblo. Para solicitar se declare la inexecutable de las expresiones “*domicilios o de*” y para argumentar que se debió expedir una ley estatutaria

Ministerio de Justicia y del Derecho, solicitando la declaratoria de executable de las normas, por cuanto en Sentencia C-024 de 1994 la Corte se había pronunciado sobre esta misma situación declarándola executable. Respecto al cargo formulado contra el artículo 48, dice que no hay violación del artículo 37 de la Constitución, sino el “establecimiento de un “*margen de regulación residual*” destinada a optimizar la gestión del riesgo del municipio o distrito” y finalmente indica que las normas sobre reunión son derechos fundamentales, pero no afectan ni restringen su núcleo esencial.

Policía Nacional. El Secretario General de la Policía Nacional intervino dentro del trámite de este proceso, solicitando dos cosas: Que se declarara la executable. Respecto del cargo de inconstitucionalidad del artículo 162, le solicitó a la Corte que efectuara la unidad normativa de todo el artículo, igualmente indico que la situación consignada en este artículo ya había sido estudiada y declarada executable en la Sentencia C-024 de 1994. Agregó la Policía que la orden de allanamiento por autoridades administrativas fue nuevamente aceptada por la

Sentencia C-256 de 2008. Respecto al cargo de inconstitucionalidad de la facultad reglamentaria de los derechos de reunión y protesta pacífica, otorgada a las autoridades administrativas, municipales y distritales, la Policía dijo que las normas demandadas no buscan regular el núcleo esencial del derecho de reunión, precisando que los numerales 2 y 3 del artículo 47 están direccionados al ámbito de lo económico, situación “que es corroborada en el artículo 48 de la norma en comento. Finalmente, ante el cargo de violación de la reserva de ley estatutaria, señaló que desde las sentencias C-193 de 2005 y C-247 de 1995, que los códigos se tramitan por leyes ordinarias, y que la exigencia de las materias de que trata el artículo 152 de la Constitución, no es exigible en todas las ocasiones.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DEJUSTICIA. Solamente se pronunció para pedir la inexecutableidad de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016, bajo el mismo cargo de violación de la reserva de ley estatutaria.

Universidad Santo Tomás. Carlos Rodríguez Mejía actuando en calidad de profesor de esa Universidad, intervino coadyuvando la declaratoria de inexecutableidad de las normas demandadas.

Ministerio de Defensa. Al igual que lo hicieron el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional, este Ministerio solicitó la executableidad de las normas demandadas.

La Procuraduría General de la Nación. Respecto del primer cargo, solicitó la exequibilidad del artículo 162 del Código de Policía, que faculta a los alcaldes para emitir órdenes de registro en domicilios y sitios abiertos al público, considerando que dicha facultad se ajusta a la Constitución y a lo señalado en la Sentencia C-024 de 1994. Frente a la reserva legal y judicial establecida en el artículo 28 de la Constitución, dijo que desde lo dispuesto en la Sentencia C-256 de 2008, que la reserva judicial no es absoluta y que comporta excepciones de origen constitucional y legal, reseñando el listado de allanamientos decretados por autoridades administrativas.

La Procuraduría consideró que debía declararse inexecutable dos cosas: las expresiones “*entiéndase como aglomeración de público toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva*” y el párrafo único del artículo 47. Respecto del artículo 53, señaló que en últimas el contenido de esa norma coincide con la del artículo 102 del Decreto 1355 de 1970, mismo que fue declarado executable por la Sentencia C-024 de 1994, al considerar que no se restringía el derecho de reunión. Consideró que el mandato de dar aviso previo con 48 horas de anticipación de la reunión y que no se corresponda con otra manifestación, es apenas razonable por motivos logísticos; que no se trata de limitaciones a los derechos fundamentales y que resultaría “*exagerado*” y “*absurdo*” exigir que eso se hiciera mediante ley estatutaria, así como sería “*irresponsable*” permitir dos manifestaciones concurrentes. Otro tanto dijo del artículo 54, relacionado con el uso de las vías, señalando que el enunciado no contiene ninguna limitación, sino solo un mecanismo destinado a asegurar la convivencia pacífica en su territorio.

En lo que tuvo que ver con el artículo 55, consideró que establecer la prohibición de divulgar mensajes engañosos y de hacer manifestaciones falsas acerca de los manifestantes y su vinculación con grupos armados, sí violaba la reserva de ley estatutaria.

Finalmente, la Procuraduría apoyó la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 48 demandado por considerar que dicho enunciado *“vulnera la cláusula de reserva legal establecida en el artículo 37 y numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, por cuanto el legislador es el único llamado a determinar de manera expresa, clara las condiciones y requisitos para la realización del derecho de reunión”*.

Consideraciones. Una vez hace el recuento de los cargos sostenidos por los autores y las intervenciones que se dieron de las diferentes instituciones públicas y privadas, plante la Corte tres problemas jurídicos a resolver, que son:

a) ¿La regulación del derecho de la reunión y manifestación pública pacífica contenida en los artículos 47, 48, 53, 54 y 55 de la Ley 1801 de 2016, es violatoria de la reserva de ley estatutaria contenida en el literal a) del artículo 152 de la Constitución, según la cual, mediante ley estatutaria se regularán los *“Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recurso para su protección”*?

b) ¿Es violatoria de la reserva de ley prevista en la Constitución, la facultad otorgada por el artículo 48 de la Ley 1801 de 2016 a *“las autoridades municipales en concurso con los concejos municipales y distritales de gestión del riesgo”*, que les permite reglamentar las condiciones y requisitos para el ejercicio del derecho fundamental de reunión y protesta pacífica, frente a la cláusula de acuerdo con la cual, *“Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”*?

c) En relación con la facultad concedida a los alcaldes para emitir mandamientos escritos de registro de domicilios o de sitios abiertos al público, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Es violatorio del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y de la garantía de la reserva judicial que lo avala, establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política, la facultad concedida a los alcaldes por el artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, que les permite dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público?

Antes de resolver estos interrogantes se pronuncia sobre la petición de alguno de los intervinientes en el sentido de solicitar la integración de normas señalado que según la jurisprudencia, esa integración normativa consiste en una facultad con la que cuenta la Corte Constitucional, que le permite integrar enunciados o normas no demandadas, a efectos de ejercer debidamente el control constitucional y dar una solución integral a los problemas planteados por el demandante o los interviniente y que para el caso hay lugar a declarar la unidad normativa de la totalidad del Título VI del Libro Segundo (artículos 47 a 75) de la Ley 1801 de 2016, en el sentido que dicho título contiene la regulación integral, completa y sistemática de los derechos fundamentales de reunión y manifestación pública pacífica; que dicha normatividad refiere los elementos estructurales de esos derechos fundamentales, relacionados con los límites, las restricciones, las prohibiciones y los principios básicos de esos derechos, como se deriva de la presentación individual de sus contenidos; y que no existe una norma legal distinta a la Ley 1801 de 2016, que regule esos derechos.

El Tribunal hace un recuento del derecho de reunión a la luz del artículo 37 de la Constitución Política que positivista los derechos de reunión y manifestación pública; y en el nivel de los derechos interdependientes e interrelacionados, entre los que se cuentan los derechos fundamentales a la libertad de expresión, la participación política, la libertad de asociación y la

libertad de locomoción entre otros, reconocidos por la Corte Constitucional, concluyendo que es un derecho fundamental que no puede ser restringido sin caer en la censura; que el aviso previo previsto en la norma demandada a diferencia de la autorización previa, es un límite condicionalmente constitucional, porque el anuncio le permitiría a la autoridad competente tomar las medidas necesarias para que la reunión, manifestación o protesta tengan un transcurrir normal, sin alteraciones mayores al tránsito y sin alteraciones graves a la cotidianidad de los habitantes –fin fáctico–. “Ello implicaría, por tanto, una garantía de la seguridad y del orden público -fin normativo–.”

Sostiene que desde la proporcionalidad en estricto sentido, “el Derecho comparado ha sostenido que el aviso previo no puede constituir un requisito *sine qua non* para el ejercicio del derecho a la reunión, la manifestación y la protesta. La razón de ello consiste en que, a través de la imposición del anuncio previo se podría, por una parte, establecer una obligación de autorización tácita y, por otra parte, se facultaría a la autoridad pública para impedir las manifestaciones espontáneas.”

Indica que la regulación establecida entre los artículos 47 a 75 de la Ley 1801 de 2016 tiene como materia los derechos fundamentales de reunión y manifestación pública (artículo 37 de la Constitución), libertad de expresión (artículo 20 de la Constitución) y los derechos políticos (artículo 40 de la Constitución), principalmente la participación política, entendida como la necesidad de expresión de sectores excluidos para que sean tenidos en cuenta, conforme ha señalado la Corte Constitucional y contienen una regulación integral, completa y estructural, sobre derechos fundamentales de reunión y protesta pública pacífica, con incidencia sobre los derechos interrelacionados y concurrentes de libertad de expresión y los derechos políticos, que

versa sobre el núcleo esencial, los elementos estructurales y los principios básicos de esos mismos derechos, en el sentido de haber consagrado límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura y los principios de tales derechos, lo que obligaba a que esa regulación sea expedida por los procedimientos de la ley estatutaria y no por los de la ley ordinaria, como en efecto sucedió, razón por la cual declara la inexecutable de las normas citadas defiriendo los efectos de dicha declaración por un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019, para que se subsane este error.

Respecto al cargo donde se solicita la inexecutable del artículo 48 de la ley 1801 de 2016, el Tribunal llega a la conclusión de que la totalidad de las normas que conforman el Título VI del Libro II de esta ley son violatorias de la reserva de ley estatutaria, razón por la cual considera que el cargo ha sido resuelto con la declaratoria de inexecutable del referido Título, que involucra la del artículo 48 aquí demandado por violar la reserva de ley.

Asegura que el Congreso de la República desatendió el exhorto realizado por la Corte Constitucional y las distintas apreciaciones realizadas. Con la expedición de la Ley 1801 de 2016 porque se limitó a realizar una reproducción material de las normas en materia de ingreso a domicilios o establecimientos abiertos al público con orden de alcaldes. Si se comparan ambos textos, tanto el artículo 82 del antiguo Código, como el artículo 162 de la Ley 1801 la identidad material existe. La reproducción normativa no subsana la posible inconstitucionalidad que sobrevenga a la norma. Esta inconstitucionalidad, como ya se dijo, se origina tanto en factores endógenos de la norma –como en la variación de parámetros de control o la re-comprensión de ciertos conceptos de origen constitucional- como también de factores exógenos o extra-

normativos –el contexto normativo o el momento constitucional de expedición e implementación normativa

Salvamento o aclaración de voto. El Magistrado Alberto Rojas Ríos, dice que “la conclusión a la cual llegó la Corte es equivocada y el error surge porque en la Sentencia no se identificó correctamente el sentido, ni el marco normativo, del ingreso a inmuebles con orden escrita al que se refería la norma acusada y, como consecuencia, no se distinguió entre esta figura y la penetración al domicilio en el contexto del proceso penal, de manera que terminó inapropiadamente por exigírsele a la primera los estándares constitucionales de la segunda y, por esa vía, su regulación fue encontrada insatisfactoria a la luz de los mandatos superiores”.

Dice que no se tuvo en cuenta que la medida de ingreso a inmueble, ejecutada por la Policía Nacional, en el marco del Código Nacional de Policía y Convivencia, a partir del mandamiento escrito de los alcaldes, se daba a fin de cumplir con una función constitucional de la Policía como es el de mantener y salvaguardar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas (art. 218 CP.) y no como una habilitación en el entendido penal colombiano, donde está vedado sin orden judicial ingresar a un domicilio y que esta diferencia ya la había dejado clara la Corte en Sentencia C-024 de 1994 ante una demanda de una norma del anterior Código Nacional de Policía.

Finalmente, indica que en “la Sentencia C-212 de 2017, la Corte concluyó que las causales bajo las cuales procede el ingreso a inmueble *sin* orden escrita superaban el examen de

proporcionalidad, dada su imperiosidad constitucional y la razonabilidad de la intervención. En el presente asunto, la ley habilitaba la realización del mismo procedimiento, pero con orden previa del alcalde municipal o distrital, con base también en unas circunstancias específicas, excepcionales y extraordinarias que, me parece, encontraban sustento constitucional. En esta medida, en mi criterio, si la excepcional penetración al domicilio sin previa orden escrita fue considerada ajustada a la Carta, con mayor razón, era compatible con la Constitución el ingreso a inmueble en virtud de mandamiento escrito de una autoridad administrativa, quien debía constatar la existencia de las circunstancias fácticas excepcionales que configuran la causal justificante del procedimiento, previa la expedición de la orden.

En consecuencia, considero que el artículo 162 de la Ley 1801 de 2016 resultaba conforme a la Constitución y la Corte debió declararlo exequible”.

Decisión.

“Primero.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75, contenidos en el Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) el artículo 152 de la Constitución Política. Los efectos de la anterior declaración de INEXEQUIBILIDAD se difieren en un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019. Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 162 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia..”

5.4 Sentencia C-281 de 2017

Expediente D-11670

Magistrado Ponente. AQUILES ARRIETA GOMEZ

Norma acusada

LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

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

(...)

ARTÍCULO 39. PROHIBICIONES A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. Además de los comportamientos prohibidos en el presente Código y en las normas vigentes, se prohíbe a niños, niñas y adolescentes:

1. Comercializar, distribuir, tener, almacenar, portar o consumir sustancias psicoactivas o tóxicas, alcohólicas o demás sustancias estimulantes que puedan afectar su salud o que produzcan dependencia, que estén restringidas para menores de edad.

PARÁGRAFO 1o. A quien incurra en el comportamiento antes señalado se le aplicará la siguiente medida correctiva: Para los menores de 16 años, amonestación; para los mayores de 16 años, participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

PARÁGRAFO 2o. El niño, niña o adolescente que incurra en el comportamiento antes descrito será objeto de protección y restablecimiento de sus derechos de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 3o. Las administraciones municipales o distritales determinarán los sitios adecuados a los que se podrán trasladar los niños, niñas y adolescentes que incurran en el comportamiento señalado en el presente artículo, para su protección e imposición de la medida correctiva correspondiente.

(...)

ARTÍCULO 41. ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN HABITANTE DE Y EN CALLE. De conformidad a la Ley 1641 de 2013, establézcase un modelo de atención integral por ciclo vital y diferencial a la población habitante de y en calle, orientada a promover, prevenir, atender, proteger y restablecer derechos, modelo que tendrá como principios la igualdad, diversidad, equidad, universalidad y reconocimiento del individuo, la familia y la comunidad como sujetos de atención y que procure el diálogo y reconocimiento de realidades sociales del territorio y contribuya al bienestar y desarrollo integral del ser.

PARÁGRAFO 1o. Con base en el marco conceptual de la Ley 1641 de 2013 y en la caracterización cuantitativa y cualitativa que las entidades territoriales realicen, el modelo de atención integral que contemplará las metodologías de intervención, procedimientos, rutas de atención y servicios requeridos; así mismo, tendrá como ejes la atención psicosocial, la formación y capacitación, gestión de oportunidades, movilización social y reconstrucción de redes, todo ello orientado a la reincorporación responsable, digna y sostenible de los habitantes de y en calle, a sus familias y a la sociedad.

PARÁGRAFO 2o. Para establecer los alcances y resultados del modelo de atención integral, las entidades territoriales serán autónomas en definir los servicios integrales requeridos de acuerdo a los lineamientos que dicte el Ministerio de Salud y teniendo en cuenta la caracterización poblacional de cada municipio. Los entes territoriales deberán definir los equipos interdisciplinarios necesarios y pertinentes, que faciliten en el tiempo y de manera integral la intervención oportuna para el restablecimiento de los derechos de los habitantes de y en calle.

PARÁGRAFO 3o. La Policía Nacional deberá trasladar en el término de la distancia a los hogares o centros de atención que el ente territorial tenga dispuesto para dicho efecto, a los ciudadanos habitantes de y en calle que se encuentren bajo el efecto de sustancias psicoactivas que les vulneren su voluntad y que generen alteración de la convivencia afectando los derechos de los demás ciudadanos.

(...)

ARTÍCULO 53. EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA EN EL ESPACIO PÚBLICO. *Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.*

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico. Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación indicando el recorrido prospectado.

Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta.

PARÁGRAFO 1o. Las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia.

PARÁGRAFO 2o. El que irrespete las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, será objeto de aplicación de medida correctiva correspondiente a Multa General Tipo 4.

(...)

ARTÍCULO 55. PROTECCIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA FRENTE A SEÑALAMIENTOS INFUNDADOS. *Con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la reunión o movilización pacífica, queda prohibido divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica.*

ARTÍCULO 56. ACTUACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA EN LAS MOVILIZACIONES TERRESTRES. *De conformidad con los estándares internacionales, es función de la Policía garantizar los derechos de toda la ciudadanía que interviene directa o indirectamente en el ejercicio de la movilización. El uso de la fuerza debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones.*

La actuación de la Policía Nacional deberá ser desarrollada en todo momento mediante personal y equipos identificados de tal manera que dicha identificación resulte visible sin dificultades. La fuerza disponible deberá estar ubicada de manera que su actuación pueda hacerse de forma oportuna, pero sin afectar el desarrollo de la movilización que se haga de conformidad con las normas de convivencia.

Los cuerpos de Policía intervendrán sólo cuando se considere que su actuación es necesaria, atendiendo al principio de proporcionalidad y a la garantía de los derechos de los manifestantes y de los demás habitantes que

puedan verse afectados por su actuación. Los escuadrones móviles antimotines sólo serán enviados cuando no sea posible por otro medio controlar graves e inminentes amenazas a los derechos.

Las Fuerzas Militares no podrán intervenir en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres, salvo los casos en los que excepcionalmente los autoriza la Constitución y la ley.

(...)

ARTÍCULO 103. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SINAP) Y ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA. *Los siguientes comportamientos afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica y por lo tanto no se deben efectuar:*

(...)

9. Promover, realizar o participar en reuniones o actividades que involucren aglomeración de público no autorizadas por la autoridad ambiental.

(...)

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

(...) Numeral 9

Multa General tipo 4; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.

(...)

ARTÍCULO 149. MEDIOS DE POLICÍA. *Los medios de Policía son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en este Código.*

Los medios materiales son el conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de Policía.

Son medios materiales de Policía:

1. Traslado por protección.

(...)

ARTÍCULO 155. TRASLADO POR PROTECCIÓN. *Cuando la vida e integridad de una persona o de terceros esté en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional, podrá trasladarla para su protección o la de terceros, en los siguientes casos:*

Cuando deambule en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental, o bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas, cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros.

Cuando esté involucrado en riña o presente comportamientos agresivos o temerarios, realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad o la de terceros, o esté en peligro de ser agredido cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros.

PARÁGRAFO 1o. Cuando el comportamiento señalado en el inciso 3 del presente artículo se presente en contra de una autoridad de Policía, se podrá utilizar este medio.

PARÁGRAFO 2o. Antes del traslado y como primera medida, la autoridad de Policía entregará la persona a un allegado o pariente que asuma la protección; en la ausencia de estos, se trasladará la persona a un centro asistencial o de protección, de salud u hospital o a un lugar especialmente destinado para tal fin por la administración municipal, según sea necesario, o, en cuanto fuera posible, se intentará llevarla a su domicilio.

En ningún caso se hará traslados a sitios destinados a la privación de libertad y la duración del mismo no podrá ser mayor a doce (12) horas. Es deber de las Alcaldías definir el lugar al que pueden ser enviadas las personas, separadas en razón del sexo.

En el centro asistencial o de protección deberá hacer presencia un representante del Ministerio Público.

PARÁGRAFO 3o. La autoridad de Policía que ordena y ejecuta el traslado, deberá informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial y elaborar un informe escrito donde consten los nombres e identificación de la persona trasladada por cualquier medio; de quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se traslada y el nombre del allegado o a quien la persona trasladada informa para ser asistido, de ser ello posible. A la persona, sujeto de la medida, se le deberá entregar copia de dicho informe.

PARÁGRAFO 4o. La autoridad de Policía permitirá a la persona que va a ser trasladada comunicarse con un allegado o con quien pueda asistirlo para informarle, entre otras cosas, el motivo y sitio de traslado. Si la persona no tiene los medios para comunicarse, la autoridad se los facilitará. Si se niega a informar a otra persona o no es factible hacerlo, se enviará copia de inmediato del respectivo informe escrito al Ministerio Público.

PARÁGRAFO 5o. Cuando se trate de un traslado por alteración del estado de conciencia, porque la persona se encuentra bajo el efecto del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas no podrá ser trasladada por el simple hecho de estar consumiendo sino que deben existir motivos fundados y el agente de Policía con fundamento en el principio de proporcionalidad determinará si existen las razones objetivas previstas en este Código.

(...)

ARTÍCULO 157. TRASLADO PARA PROCEDIMIENTO POLICIVO. *Como regla general, las medidas correctivas se aplicarán por la autoridad de Policía en el sitio en el que se sucede el motivo.*

Las autoridades de Policía solo podrán realizar un traslado inmediato y temporal de la persona cuando sea necesario para realizar el proceso verbal inmediato, y no sea posible realizarlo en el sitio por razones no atribuibles a la autoridad de Policía.

El procedimiento se realizará inmediatamente y en ningún caso el tiempo de traslado o permanencia en el sitio al que es trasladada la persona podrá exceder de seis (6) horas, de conformidad con las exigencias de las distancias.

La autoridad de Policía permitirá a la persona que va a ser trasladada comunicarse con un allegado o a quien pueda asistirlo para informarle el motivo y sitio de traslado. Si la persona no tiene los medios para comunicarse, la autoridad se los facilitará.

PARÁGRAFO. La autoridad de Policía que ordena y ejecuta el traslado, deberá informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial y elaborar un informe escrito donde consten los nombres e

identificación de la persona trasladada por cualquier medio, de quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se traslada, la justificación del tiempo empleado para el traslado y el nombre del allegado o a quien la persona trasladada informa para ser asistido, de ser ello posible. A la persona, sujeto de la medida, se le deberá entregar copia de dicho informe.

(...)

ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

(...)

12. Establecer, con el apoyo del Gobierno nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas trasladadas o conducidas por el personal uniformado de la Policía y coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

Consideraciones. Con relación al numeral 1º del artículo 39 de la Ley 1801 de 2016, la Sala Plena de la Corte Constitucional constató “que la demanda no contiene argumentos respecto de la prohibición en sí misma considerada, de comercializar, distribuir, tener, almacenar, portar o consumir sustancias psicoactivas y otras, por lo tanto, se inhibió para adoptar una decisión de fondo en relación a esta norma.”

Respecto al párrafo 3º del artículo 39 de la Ley 1801 de 2016, encontró que la norma resulta exequible, por cuanto se trata de determinar sitios con una infraestructura adecuada para la permanencia de los menores que reciben una medida correctiva por comportamientos contrarios a la convivencia. Consideró la Corporación que el traslado que se efectúe a los niños, niñas y adolescentes debe realizarse conforme con las reglas aplicables del Sistema Nacional del Bienestar Familiar a fin de garantizar sus derechos Constitucionales.

Sobre el párrafo 3° del artículo 41 de la Ley 41 de 2016, la Sala Plena del Alto Tribunal declaró la inexecutable de la norma al considerarla discriminatoria, toda vez que no existen criterios que justifiquen trato distinto y diferenciado entre los habitantes de calle, a quienes se les aplicaría condiciones distintas y menos exigentes para su traslado que a los demás ciudadanos.

Se estableció que “para el resto de la población adulta en los casos previstos en el artículo 155, no es suficiente que la persona esté alterando la convivencia para que sea trasladada por protección. Bajo las condiciones del artículo 155, una persona que no habita en la calle puede estar bajo los efectos de sustancias psicoactivas, puede estar alterando la convivencia y los derechos de otras personas, pero no puede ser trasladada si no se verifican requisitos como la necesidad y la concurrencia de causales estrictas.”

En relación a la expresión "con 48 horas de anticipación" del inciso tercero del artículo 53 del Código Nacional de Policía, la Corte declaró su exequibilidad, por cuanto ha sido admitido por la corte la existencia de un aviso previo con el objetivo de "informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias", dice que el fin perseguido no solo es legítimo sino constitucionalmente importante, pues lo que las autoridades buscan con la antelación de 48 horas es realizar una debida planificación para facilitar la actividad o reunión. Aclara al respecto que la ausencia de aviso no implica la ausencia de permiso para realizar la reunión.

La Corporación se inhibió de decidir respecto de la expresión "y se presentará...indicando el recorrido prospectado", debido a que la demanda no contiene argumentos relacionados con el requisito de indicar el recorrido prospectado. Esta se concentra en el término de 48 horas para la presentación del aviso. No hay, entonces, cargo de constitucionalidad contra la expresión "y se presentará...indicando el recorrido prospectado".

Respecto al inciso cuarto del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, fue declarado exequible, condicionado para indicar que la disolución de la reunión y manifestación solo podría operar en el momento en que se determine una grave e inminente alteración a la convivencia y que no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica. La Sala indicó que la policía tiene el control del orden público y dentro de sus funciones se encuentra la de disolver manifestaciones cuando las mismas afecten los derechos de convivencia pacífica del resto de los asociados y, en caso de presentarse alguna arbitrariedad en la actuación de los policiales estarían sometidos a los respectivos controles disciplinarios y penales.

El artículo 55 de la Ley 1801 de 2016 se encontró ajustado a la constitución y por tanto fue declarado exequible, se indicó que el cargo de omisión legislativa relativa propuesto por los demandantes quienes consideraron que el Congreso incurrió en omisión al prohibir una conducta y no señalar las consecuencias del incumplimiento, no cumple con todos los elementos señalados por la jurisprudencia constitucional, entre ellos, la norma demandada no omite un ingrediente que "de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos

de la Carta"; la Corte no pudo constatar una "desigualdad negativa" y tampoco se demostró el "incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

Con relación al artículo 56 de la Ley 1801 de 2016, fue declarado exequible, en el entendido de que la excepción solo es aplicable a los operativos de garantía allí consagrados. La Corporación resaltó que no se debe descartar la posibilidad de las Fuerzas Militares intervengan en determinadas problemáticas de seguridad ciudadana que, al escalar en intensidad y cambiar en sus características, se transforman en amenazas contra la seguridad nacional.

La Sala determinó que la norma demandada no contraría los mandatos constitucionales en el entendido de que las Fuerzas Militares solo podrán intervenir en estos operativos para garantizar los derechos de la ciudadanía que interviene directa o indirectamente en el ejercicio de la movilización y de los demás habitantes que no hacen parte de la misma.

La corte declaró exequible las expresiones "reuniones o", del numeral 9 del artículo 103, y "reunión o", del numeral 9 del párrafo del mismo artículo de la Ley 1801 de 2016. Para aclarar el caso se realizó un ejercicio de ponderación entre el derecho a la protesta que no es absoluto, con el de un medio ambiente sano que es constitucionalmente imperioso y debe primar.

Con relación al numeral 1° del artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, fue declarado exequible. Se argumentó que la norma contiene "el traslado por protección" como uno de los varios medios materiales de policía, pero sólo se está enunciando, no lo define, no establece sus características motivo por el cual la Corporación considera que no prosperan los argumentos de inconstitucionalidad.

Sobre los acápites demandados del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, la Corporación primero declaró la exequibilidad de la expresión "traslado por protección" en el entendido de que el traslado de protección "a un lugar destinado para tal fin" solo se podrá aplicar en los municipios que cuenten con los lugares adecuados de atención y protección de personas trasladadas. En el informe escrito exigido por el párrafo 3° del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 se deberá incluir, además de la causal invocada, los hechos que dieron lugar al traslado y las razones por las cuales se considera que esos hechos caben dentro de la causal, y la persona sujeta al traslado podrá solicitar la cesación del mismo al superior jerárquico que haya recibido el informe.

Al respecto, luego de efectuar un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, la Corte consideró que en los casos en que las condiciones del lugar de traslado efectivamente conlleven a la protección de las personas, la medida es proporcional, por cuanto la restricción que se impone es para evitar grandes riesgos contra la vida y la integridad, lo cual representa un intercambio constitucionalmente válido. Ahora bien, en los casos en que estas condiciones no se den, la medida resulta desproporcionada, pues redundará en el sacrificio transitorio de la libertad

personal sin beneficio claro en protección de los derechos. La Corte aclara que el traslado por protección solo puede buscar proteger derechos fundamentales en situación de vulneración actual o inminente.

Además, consideró” que la medida de traslado por protección solo es proporcional si existen en el municipio los lugares adecuados para que el traslado repercuta efectivamente en la protección del individuo o de terceros”. En consecuencia, la Corporación declaró la exequibilidad condicionada del precepto demandado.

Declaró la inexecutable del párrafo 1º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, indicó que para la Corporación no es claro el sentido de la norma. Porque de la misma se desprenden dos interpretaciones posibles. La primera es que se trata simplemente de una reiteración del inciso tercero. Así, la norma posibilita a los miembros de la Policía Nacional para que puedan utilizar el traslado de protección si ellos mismos, u otras autoridades de policía, son sujetos pasivos de los comportamientos agresivos. Sin embargo, esta hipótesis ya se encuentra prevista en el inciso tercero, que no contiene alusiones específicas a los sujetos pasivos de los comportamientos, por lo cual no habría parecido necesario establecer una norma separada respecto de las autoridades de policía. Una segunda interpretación posible es que se trata de una causal separada, en la cual el traslado de protección procede sin la verificación de los requisitos de estricta necesidad, o de protección de vida e integridad de la persona o de terceros, siempre que el comportamiento se dirija contra una autoridad de Policía. Esta interpretación puede plantear problemas relacionados con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

También, propone una indeterminación insuperable que desconoce el principio de legalidad, pues bajo la segunda interpretación no queda claro cuáles son los requisitos que se tornarían inaplicables por el hecho de presentarse el comportamiento contra una autoridad de policía.

Declaró la exequibilidad el inciso tercero del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, porque la medida está dirigida a proteger la vida y la integridad, tanto del infractor como la de terceras personas, además la misma norma está condicionando el traslado en el sentido de que éste sea el único medio posible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o terceros, se encontró que la medida no limita el principio de legalidad por cuanto provee un parámetro claro para prever actuaciones de la Policía Nacional.

Sobre los cargos formulados en contra del artículo 157 de la Ley 1801 de 2016, que se refiere al traslado para procedimiento policivo, la Corte se declaró inhibida para decidir por ineptitud sustantiva de la demanda.

Por último, la Corte declaró la exequibilidad del numeral 12 del artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, toda vez que la norma se ajusta al orden constitucional vigente, los centros especiales de atención y protección de personas trasladadas deberán ser establecidos por los alcaldes, con el apoyo del Gobierno Nacional y deberán respetar los requisitos mínimos de la dignidad humana.

Salvamentos parciales y aclaraciones de voto. El Magistrado Alejandro Linares Cantillo, si bien compartió en términos generales la parte resolutive de la decisión de la presente sentencia, manifestó que salva parcialmente su voto en relación con los resolutivos [tercero, quinto, séptimo y décimo], en los cuales se declara inexecutable el párrafo tercero del artículo 41, y la exequibilidad condicionada de los artículos 53 (inciso cuarto), 56 (inciso cuarto) y 155, respectivamente, todos de la Ley 1801 de 2016 y aclara su voto en general y en particular respecto del resolutive [segundo], en el cual se declara la exequibilidad condicionada del párrafo 3 del artículo 39 de la Ley 1801 de 2016.

Consideró que el párrafo tercero del artículo 41 de la mencionada ley, debía ser declarado executable, por cuanto el traslado de habitantes de calle no se refería a proporcionar atención o tratamiento relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas, como tampoco a un mecanismo de privación de la libertad, sino que por el contrario tenía una finalidad preventiva y excepcional que permitía asegurar en los escenarios previstos en la norma, el deber de protección del Estado a los habitantes de calle. En relación con el inciso cuarto del artículo 53 de la Ley 1801. Manifestó el Magistrado que debió la Sala declarar la exequibilidad pura y simple de dicha disposición, en la medida que, el Art. 37 de la Carta indica que "toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente", por lo que una manifestación que causare alteraciones a la convivencia, sin ningún calificativo de gravedad, inminencia, o medios adecuados, podría ser disuelta, sin que ello conllevara a una vulneración del mencionado precepto constitucional.

Respecto de la declaratoria de exequibilidad condicionada del inciso cuarto del artículo 56 de la Ley 1801, consideró el Magistrado que el condicionamiento relacionado con la excepción aplicable exclusivamente a los operativos de garantía allí consagrados, podría conllevar a exponer a un riesgo a la población civil en zonas apartadas donde no existe la Policía Nacional, por lo cual, no se debió restringir la posibilidad excepcional de intervención de las Fuerzas Militares. Lo anterior, considerando que en el escenario del post-conflicto, podría ser indispensable el respaldo de las Fuerzas Militares, para dar cumplimiento a la finalidad primordial de defensa del orden constitucional (Art. 217 de la CP). Adicionalmente, en relación con la decisión mayoritaria sobre el artículo 155 de la mencionada Ley, considera el Magistrado Linares Cantillo que la norma debió ser declarada exequible pura y simple en su totalidad, por cuanto, el condicionamiento hace que la norma sea inoperante en aquellos municipios que no cuenten con lugares de atención y protección de personas trasladadas, y crea requisitos adicionales no previstos en la sentencia C-720 de 2008, la cual, se limitó a establecer los sitios a los cuales no procedía realizar el traslado.

Finalmente, se reservó una aclaración de voto respecto de la parte motiva de la sentencia, incluyendo, pero sin limitarse a lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 39 de la Ley 1801, al disponer de una medida concurrente con lo contemplado en el Código de Infancia y Adolescencia.

Por su parte, los magistrados Aquiles Arrieta Gómez y Alberto Rojas Ríos, manifestaron su salvamento parcial de voto con relación a la decisión contenida en el numeral octavo de la parte resolutive relacionada con la exequibilidad del numeral 9 del artículo 103 y numeral 9 del

parágrafo del mismo artículo, debido a que la carga impuesta no debió incluir a las personas que residan en el sector de la Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP.

Igualmente, salvaron parcialmente el voto al considerar que debió exhortarse al Congreso de la República para que expidiera una ley donde se definiera la jurisdicción u el juez competente para realizar el control del traslado por protección, el término para su realización, los aspectos procesales del control los poderes del juez en la materia y las consecuencias de un traslado por protección para los funcionarios que lo realicen o nieguen su cesación. Consideraron además que debió disponerse un control judicial sobre la regularidad del traslado por protección.

Con relación al numeral 12 del artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, argumentaron que debió condicionarse la declaración de exequibilidad para que los lugares de atención y protección de las personas trasladadas debían ser establecidos por los alcaldes de conformidad con la reglamentación que el Gobierno Nacional expidiera para el efecto donde se deberían contemplar condiciones de infraestructura, personal y modelo de atención para esos lugares.

El Magistrado Alberto Rojas Ríos, además se apartó de la decisión inhibitoria contenida en el numeral décimo primero de la parte resolutive.

Los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo, se apartaron parcialmente de la decisión al no compartir la decisión contenida en los numerales tercero, séptimo y décimo de la parte resolutive de la sentencia relacionada con la inexecutable del párrafo 3° del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016, la executable condicionada del artículo 56 *ibídem*, así como el condicionamiento de la expresión "traslado por protección", contenida en el artículo 155 de la misma norma. Manifestaron que la posibilidad de traslado de habitantes de la calle a hogares o centros de atención dispuestos para estos fines, no es una medida discriminatoria, sino que, por el contrario, dentro de una aproximación integral a su realidad, tiene un alcance protector, que no implica una privación a la libertad, sino que se trata de una medida preventiva y transitoria, acorde con especificidades propias de los destinatarios.

Consideraron además que el artículo 56 de la Ley 1801 de 2016, debió ser declarado executable sin condicionamiento alguno, porque la intervención excepcional de las Fuerzas Militares en operativos de control, contención o garantía para la realización de las movilizaciones, solo podría ocurrir en aquellas hipótesis que, de acuerdo con la Constitución, se señalasen en la ley, oportunidad en la cual, a la luz de los elementos del caso podría decidirse sobre su conformidad o no con la Constitución, pero que no cabe una exclusión general, en abstracto de esa posibilidad, sobre todo en contextos como el colombiano, en el que, en ocasiones, la actuación de la policía puede resultar insuficiente.

El Magistrado Lizarazo Ocampo, estuvo en desacuerdo con incluir calificativos de gravedad e inminencia al artículo 53 de la norma estudiada, considera que desde que una manifestación no sea pacífica y afecte el orden público debe ser disuelto.

El Magistrado Hernán Correa Cardozo, por su parte salvó parcialmente el voto con respecto a la decisión contenida en el numeral octavo de la parte resolutive relacionada con la exequibilidad del numeral 9 del artículo 103 y numeral 9 del párrafo del mismo artículo, por cuanto las expresiones debieron declararse inexecutable por la indeterminación que conlleva, en la medida en que no aparece claro cuál es la entidad encargada de otorgar la autorización para llevar a cabo una reunión o manifestación, ni cuáles serían los criterios que se deben tener en cuenta para la autorizar o no las reuniones, aunado a que la norma supone una restricción muy amplia del derecho fundamental de reunión o manifestación. Aclaró su voto respecto de la decisión de los numerales tercero y séptimo de la parte resolutive relacionados con la inexecutable del párrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016 y la exequibilidad condicionada del artículo 56 de Ley 1801 de 2016, respecto al primero para indicar que en este caso podría haberse configurado cosa juzgada constitucional y del segundo, para precisar que la tendencia de excluir a las Fuerzas.

Decisión

“PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre el numeral 1 del artículo 39 de la Ley 1801 de 2016.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el párrafo 3º del artículo 39 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados, en el entendido de que dicha función debe llevarse a cabo de acuerdo con las reglas aplicables del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

TERCERO.- Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016.

CUARTO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión "con 48 horas de anticipación" contenida en el inciso tercero del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados, e INHIBIRSE respecto de la expresión "y se presentará...indicando el recorrido prospectado".

QUINTO.- Declarar EXEQUIBLE el inciso cuarto del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que (i) la alteración deberá ser graves e inminente y (ii) no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica.

SEXTO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 55 de la Ley 1801 de 2016 por el cargo examinado en esta providencia.

SÉPTIMO.- Declarar EXEQUIBLE el inciso cuarto del artículo 56 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados, en el entendido de que la excepción solo es aplicable a los operativos de garantía allí consagrados.

OCTAVO.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones "reuniones o", del numeral 9 del artículo 103, y "reunión o", del numeral 9 del parágrafo del mismo artículo, de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados.

NOVENO.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 1º del artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados.

DÉCIMO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión "traslado por protección" del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que (i) el traslado de protección "a un lugar destinado para tal fin" solo se podrá aplicar en los municipios que cuenten con los lugares adecuados de atención y protección de personas trasladadas. (ii) en el informe escrito exigido por el parágrafo 3º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 se deberá incluir, además de la causal invocada, los hechos que dieron lugar al traslado y las razones por las cuales se considera que esos hechos caben dentro de la causal, y (iii) la persona sujeta al traslado podrá solicitar la cesación del mismo al superior jerárquico que haya recibido el informe. Así mismo se declara INEXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, y EXEQUIBLE el inciso 3º del mismo artículo, por los cargos examinados y en los términos de esta sentencia.

DÉCIMO PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 157 de la Ley 1801 de 2016.

DÉCIMO SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 12 del artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados..."

5.5. Sentencia C-286 de 2017

Expediente D-11669.

Actor. Álvaro Garro Parra

Magistrado Ponente. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Norma Demandada. Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º del artículo 191 de la Ley 1801 de 2016, “por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.”, por considerar que viola el artículo 90 de la Constitución. Señala que de conformidad con dicho artículo todo daño indemnizado, por lo tanto, una norma que limite o anule este derecho ciudadano, va en contra de la Carta Superior.

“LEY 1801 DE 2016

(Julio 29)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

“Artículo 191. Inutilización de bienes. Consiste en la inhabilitación total de los bienes empleados para actividades ilícitas que atenten contra los recursos naturales, o ingresen, permanezcan, operen, en áreas protegidas y de especial importancia ecológica.

Lo anterior no implica que el infractor, propietario, tenedor o poseedor, impute cualquier responsabilidad patrimonial por acción o por omisión al Estado o a sus agentes.

Para la aplicación de esta medida se documentará la actuación policial y después de la inutilización, se informará a las autoridades competentes”.

Cargo Afirma el demandante que la norma “*plantea que no se podrá imputar responsabilidad patrimonial al Estado cuando éste a través de sus agentes haga uso del poder de inutilización de bienes ‘empleados para actividades ilícitas que atenten contra los recursos naturales, o ingresen, permanezcan, operen en áreas protegidas y de especial importancia*

ecológica'. En su concepto, desconoce que en el ejercicio del poder de policía se puede presentar abuso o desproporción que conlleve a la producción de un daño antijurídico a la propiedad, tenencia o posesión de un bien legítimamente usado. Señala que en estos casos el ciudadano no está obligado a soportar la carga de la inutilización del bien y por ello estos asuntos *“deben ser revisados por la jurisdicción”*, cosa que *“se limita con la norma acusada*.

De otra parte, indica que la facultad del Estado de hacer uso de la fuerza para inutilizar bienes en el contexto de la ilegalidad, es constitucional. No obstante, la eliminación de la responsabilidad por los daños causados *“por el ejercicio de esta acción sin que exista proporcionalidad en la medida”*, es inconstitucional.

Sostiene el ciudadano demandante que no existe razón para que el Legislador haya limitado el derecho a la indemnización de perjuicios por parte del Estado cuando al propietario, tenedor o poseedor se le haya causado un perjuicio que no está obligado a soportar, en especial, *“cuando la policía inutiliza un bien amparado por permiso de autoridad competente, cuando la inutilización no es el medio jurídico idóneo a imponer en el caso concreto porque existe uno menos gravoso, por hacer uso del derecho a la auto tutela, etc.”*

Por último, destaca que el amparo o la protección del medio ambiente no se ve limitado si se retira la norma del ordenamiento jurídico, ya que el Estado puede inhabilitar bienes, obras o actividades que ocasionen daños o riesgos para los recursos naturales, de acuerdo con la Ley 1333 de 2009.

Intervenciones. La Defensoría del Pueblo. Solicita que se declare INHIBIDA para fallar de fondo el asunto, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda. Para la Defensoría ésta no cumple el requisito de certeza en tanto *“el actor estructura el cargo a partir de una lectura errada de la norma”*, al afirmar que la misma excluye la posibilidad de imputar responsabilidad patrimonial al Estado por daños antijurídicos.

La Universidad Externado de Colombia. Solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada porque la misma no es violatoria del artículo 90 Superior. Para sustentar su petición, hace referencia a la *“hermenéutica de la disposición demandada”* e indica que, a pesar de *“su errática redacción”*, de ella no se desprende la lectura que hace el accionante.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Solicitó que se declare la exequibilidad de la norma demandada del Código de Policía, debido a que el demandante hace una lectura *“errada”* de ésta. Según el interviniente, *“si la norma prohibiera ex ante la imputación de responsabilidad patrimonial o si quiera limitar mediante requisitos injustificables la posibilidad de acción a la reparación tras la constatación del daño antijurídico, tendría razón el demandante. No obstante, a decir verdad, la norma únicamente establece que del solo uso de la facultad no se deriva necesariamente (‘no implica’) la responsabilidad patrimonial”*.

La Alcaldía Mayor de Bogotá. Pide la exequibilidad del inciso 2º del artículo 191 de la Ley 1801 de 2016, al considerar que no vulnera la Constitución y que su consagración está dentro de los límites a la libertad de configuración que tiene el Legislador. Manifiesta que ésta es un *“imperativo jurídico que se deriva de la libertad de configuración legislativa. Así mismo, que contiene una medida correctiva que no tiene carácter de sancionatoria, y es aplicable a todo aquel*

que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o en incumplimiento de sus deberes. Indica que para la correcta utilización de la facultad, la Policía debe dejar todo documentado en un acta (arts. 191-3 y 222-3 L.1808/16)".

La Alcaldía explica que esta medida busca impedir que la conducta infractora continúe, y que en todo caso debe diferenciarse de la medida prevista en el artículo 192 del mismo estatuto. Respecto de la responsabilidad estatal, sostiene que el daño antijurídico debe ser entendido, no como producto de una actividad ilícita realizada por el Estado, sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene la obligación jurídica de soportarlo.

Universidad del Rosario. Solicita que se declare la inexecutable del inciso 2º del artículo 191 del Código de Policía "debido a que el mismo es contrario al artículo 90 de la Constitución. Para defender su punto de vista el docente indica que es necesario revisar dos temas: i) los límites al poder, la función y la actividad policiva y ii) los principios generales del régimen de responsabilidad estatal.

En relación con el primer ítem, el docente sostiene que las medidas de policía no son absolutas, sino que tienen límites constitucionales y legales, y su aplicación está condicionada al cumplimiento del fin propuesto, esto es, el restablecimiento del orden público. El interviniente indica que el ejercicio de estas medidas para fines distintos, hace que las mismas generen "*responsabilidad estatal en caso de que se produzca un daño antijurídico proveniente de la actividad legítima o ilegítima del Estado*".

Ministerio de Justicia y de Derecho. Solicita que la Corte se INHIBA de emitir un pronunciamiento de fondo debido a la falta de certeza y pertinencia del cargo. Indica que, pese a que la redacción de la norma no resulta acertada, no puede desprenderse de su contenido la eliminación o la restricción al régimen de responsabilidad estatal. El Ministerio sostiene que, si la Corte estudia de fondo, debe declarar la EXEQUIBILIDAD del inciso 2º del artículo 191 del Código de Policía, ya que “la norma impugnada no elimina ni restringe el régimen constitucional de la responsabilidad estatal...”. Considera que la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos sólo puede darse si se comprueba la antijuridicidad del hecho, que a su vez se define, no porque la conducta del autor sea contraria a derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio.

“Aunado a lo anterior, explica que la medida correctiva dispuesta en el Código de Policía es desarrollo del artículo 80 de la Constitución, del cual emana la potestad sancionatoria en materia ambiental, cuyo fin es garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales (L. 1333/09). Así mismo resalta que la medida hace parte del engranaje institucional y legal que busca satisfacer y proteger el ambiente, en especial, respecto de actividades como la minería”.

Ministerio de Defensa Nacional. Solicita que se declare la inhibición en este asunto por ineptitud sustantiva de la demanda, porque no se estructuró correctamente el concepto de la violación y el cargo presentado no es claro, cierto, pertinente ni suficiente. No obstante, la anterior solicitud, el Ministerio pide de forma subsidiaria que la norma sea declarada exequible

debido a que la finalidad de la disposición es constitucionalmente válida, pues es preventiva y pretende proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

La Policía Nacional. Corte se inhiba para pronunciarse de fondo, y subsidiariamente, que se declare la exequibilidad del inciso acusado. Se indica que la demanda no es clara, cierta, pertinente y carece de suficiencia por lo tanto no se cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que la Corte, se pronuncie de fondo respecto a ésta.

Sustenta la exequibilidad de la expresión acusada. Reafirmando que “el accionante se equivoca en la lectura de la norma, en tanto parte del supuesto de que la facultad de inutilización de bienes se va usar para suspender actividades legales, lo cual es evidentemente contrario al sentido de la disposición. Explica que, si hay una actividad ilegal, el afectado con la medida, está *prima facie* obligado a soportar la carga generada con la facultad policiva. Expresa que cuando se cause un daño que pueda ser calificado de antijurídico, el mismo sí puede ser imputable al Estado.”

La Universidad Libre de Bogotá. Solicita que se declare la exequibilidad del inciso 2° del artículo 191 del Código Nacional de Policía debido a que consideran que “la responsabilidad patrimonial es un mecanismo de protección de los administrados, frente la actividad del poder público. Razón por la cual ese tipo de responsabilidad también abarca el daño antijurídico originado de la actividad lícita del Estado (teoría del daño especial y de igualdad ante las cargas públicas). En esa medida, y después de citar sentencias de esta Corte, para los intervinientes es claro que siempre que se produzca un daño antijurídico que el perjudicado no esté obligado a soportar y que pueda ser atribuible al Estado, habrá responsabilidad patrimonial”. Dicen además

que “si se llegare a determinar que la actividad para la cual se estaba usando el bien inutilizado era lícita, la norma no consagra ningún impedimento para emprender un proceso de reparación”

Intervenciones extemporáneas. Universidad de Caldas. Un grupo de estudiantes adscritos al consultorio jurídico de la Universidad solicitan a la Corte declarar la inexecutable del inciso acusado, porque consideran que la falta de delimitación de las actividades atentatorias se *“puede ocasionar una reacción desproporcionada y un reconocimiento extralimitado de los agentes del Estado, y en consecuencia, los sujetos mencionados en la norma... deben asumir cargas que no tienen fundamento legal que las sustente”*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Solicita a esta Corte declarar la inhibición “porque la demanda incumple los requisitos exigidos para adelantar el juicio de constitucionalidad; o en su defecto declare la executable de la norma. Afirma que la lectura que hace el demandante es errada, pues la interpretación del inciso, de acuerdo a las normas de derecho vigente, permite establecer que se habilita al afectado con la medida de inutilización de bienes para imputar al Estado responsabilidad patrimonial por la acción u omisión del Estado o sus agentes.”

Procuraduría General de la Nación. Solicita a la Corte Constitucional “que declare EXECUTIBLE el inciso 2º del artículo 191 de la Ley 1801 de 2016, pero únicamente bajo el entendido de que se podrá imputar responsabilidad patrimonial al Estado siempre y cuando concurren los dos elementos establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política, esto es, (i) la existencia de un daño antijurídico y (ii) que dicho daño pueda ser atribuible al Estado.”

Asegura que la norma demandada tiene “dificultades de redacción que de “genera diversas interpretaciones, dentro de las cuales cabe la presentada por el demandante. Sin embargo, argumenta que esa interpretación, al ir en contravía del artículo 90 Superior no puede ser asumida, pues implica la exclusión de la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que resulta inconstitucional. Por ello, sostiene que el único camino posible es que se limite la interpretación del inciso a una acorde a la Constitución”.

Consideraciones. Inicialmente, teniendo en cuenta que la Defensoría del Pueblo, los Ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Policía Nacional solicitan a la Corte que se declare inhibida en este asunto, por ineptitud sustantiva de la demanda, hace un estudio del caso y concluye que “la demanda cumple, sin mayor obstáculo, los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia y que “el concepto de la violación presentado por el actor cumple todas las exigencias previstas por esta Corporación, lo cual hace que la demanda contra el inciso 2º del artículo 191 de la Ley 1801 de 2016, por violación del artículo 90 constitucional, sea apta”

Continúa haciendo el planteamiento de establecer si es compatible con el artículo 90 de la Constitución, el inciso 2º del artículo 191 de la Ley 1801 de 2016, al consagrar una excepción a la posibilidad del infractor, propietario, tenedor o poseedor de imputar responsabilidad patrimonial por acción u omisión al Estado o a sus agentes, derivada de la inhabilitación total de los bienes empleados para actividades ilícitas que atenten contra los recursos naturales, o ingresen, permanezcan, operen en áreas protegidas y de especial importancia ecológica. Asumido el análisis del asunto se resaltó que el Legislador en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 150 de la Carta Política, goza de un amplio margen de autonomía y

libertad para definir el contenido de las Leyes. No obstante, tal autonomía y libertad no es del todo absoluta, debido, entre otras razones, a que Colombia está constituido como un Estado Social de Derecho en el cual todas las actuaciones encuentran diversos límites, de los cuales el más importante es la Constitución. Así, el núcleo esencial del artículo 90 Superior que consagra el régimen general de responsabilidad estatal, se erige como uno de estos límites intransgredibles para el actuar legislativo

La Sala Plena advirtió que en el caso concreto del inciso 2° del artículo 191 del Código de Policía, la definición de si un daño tiene o no la connotación de antijurídico debe estar en cabeza del juez contencioso administrativo. “Pues a pesar de que se parta del supuesto de que se trate de actividades ilícitas y por ello de cargas soportables, no siempre se puede asegurar que los agentes de policía no se equivoquen y ocasionen daños en bienes que estuvieren involucrados en supuestos legales, por fuera de las referidas áreas o implicados en otras circunstancias no previstas en la ley, pero previsibles por el juez contencioso en cada caso en concreto”.

La Corporación encontró que de lo que se trata es de establecer si la excepción al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado que se consagró en el inciso 2° del artículo 191 es constitucionalmente válida y no de verificar si el daño derivado de la inutilización de bienes es o no una carga soportable para el infractor, propietario, tenedor o poseedor. Se reiteró que del artículo 90 Superior se desprende un límite intransgredible para el Legislador que es precisamente el quebrantado con la consagración legal de una cláusula que excluye ad initio la posibilidad de reclamar y probar la ocurrencia de daños antijurídicos por una acción u omisión del Estado.

Dice el Alto Tribunal que “a pesar de que en principio los daños derivados de la inutilización de bienes podrían llegar a ser cargas soportables por quienes infringen la ley, no puede generarse una exclusión objetiva de responsabilidad del Estado, pues esa exoneración sólo puede ser declarada por un juez de la República en cada caso concreto.”

La Corte estableció que la excepción consagrada en el inciso 2° del artículo 191 del Código de Policía presenta un problema de compatibilidad constitucional con el artículo 90 de la Constitución, pues con ella el Legislador limita la cláusula general de responsabilidad y los derechos ciudadanos derivados de ella -a la eventual reparación, a la igualdad de cargas, a respeto a la propiedad y al acceso a la administración de justicia-. Con ella se impide ex ante a las personas reclamar por la eventual causación de daños antijurídicos ante la jurisdicción contencioso administrativa y exponer ante la autoridad competente los motivos por los cuales se piensa que el daño causado debe o no ser indemnizado.

Consideraciones que llevaron a declarar inexecutable el inciso demandado, por cuanto el Legislador, en ejercicio de sus funciones, excedió los límites de su competencia, al vaciar el contenido de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, cuando los agentes de policía usan la facultad de inhabilitar totalmente un bien.

Salvamento y Aclaración de voto. El Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, manifestó que se apartaba de la decisión mayoritaria porque estima “que de la disposición demandada no se desprendía el sentido que la atribuyó la Corte y conforme al cual la persona afectada no podía obtener reparación del Estado por el daño antijurídico que le hubiesen ocasionado sus agentes, sino que se orientaba a puntualizar que no podía pretenderse la

antijuridicidad del daño, cuando el mismo se derivaba de la inhabilitación de bienes empleados para actividades ilícitas que atenten contra los recursos naturales, o de aquellos que, sin autorización de autoridad o en contravía con la ley, ingresen, permanezcan, operen, en áreas protegidas y de especial importancia ecológica”.

El Magistrado Antonio José Lizarazo, aclaró el voto por cuanto, “en su sentir, el inciso declarado inexecutable no modifica la responsabilidad del Estado, no produce este efecto ni si se mantiene, ni si desaparece del ordenamiento jurídico.”

Decisión.

“Artículo Primero: Declarar INEXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 191 de la Ley 1801 de 2016...”

5.6 Sentencia C-312 de 2017

Referencia: Expediente D-11788

Magistrado Ponente (e): HERNÁN CORREA CARDOZO

Actor: Érika Zulay Alfonso Briceño

Norma demandada

“LEY 1801 DE 2016

(Julio 29)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(...)

Artículo 41. Atención Integral a la Población Habitante de y en Calle

(...)

Parágrafo 3°. La Policía Nacional deberá trasladar en el término de la distancia a los hogares o centros de atención que el ente territorial tenga dispuesto para dicho efecto, a los ciudadanos habitantes de y en calle que se

encuentren bajo el efecto de sustancias psicoactivas que les vulneren su voluntad y que generen alteración de la convivencia afectando los derechos de los demás ciudadanos.”.

Cargo, dice el demandante que solicita la acción pública de inconstitucionalidad contra el párrafo 3° del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.. por considerar que lo contenido en el párrafo tercero del artículo discrimina a un grupo poblacional conformado por habitantes de calle con fundamento en estereotipos y que prevé una limitación al ejercicio del derecho a la libertad sin condiciones adecuadas de la garantía del derecho al debido proceso. Afirma que hay vulneración de los artículos 1 y 13 Constitucionales y los artículos 28 y 29 del mismo ordenamiento. Igualmente indica en su demanda que teniendo en cuenta algunos pronunciamientos de la Corte y de organismos internacionales con el párrafo 3, artículo 41 Ley 1801 de 2016 se evidencia que no hay proporcionalidad entre el “traslado por protección” y el grado de vulneración que se da a los derechos fundamentales del habitante de la calle”.

Intervenciones. Policía Nacional. Solicita declarar la exequibilidad del párrafo demandado. Indica que la norma acusada establece circunstancias específicas que permite a la Policía hacer ese traslado, esto es, cuando se encuentren bajo la influencia de sustancia psicoactivas que vulneren su voluntad y que pueden alterar la convivencia lo que afecta derecho a terceros. Asegura que no es cierto que la norma sea indeterminada al no establecer las condiciones del traslado ni las características del lugar al que debe ser conducida la persona objeto de la actuación, por cuanto, conforme al artículo 1° superior, la Policía Nacional debe operar con estricta observancia y respeto de los derechos y garantías de las personas.

Además, indica que la expresión “en el término de la distancia”, contenida en la norma cuestionada, denota que el traslado debe efectuarse con observancia de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad entre el lugar de la aprehensión y la locación geográfica del sitio al cual debe ser conducido el habitante de calle. Adicionalmente, asegura que el párrafo acusado indica expresamente que el traslado debe ser hacia un hogar o centro de atención, lugares frente a los cuales la Policía no ostenta facultad alguna.

Defensoría del Pueblo. Coadyuva la solicitud de inexecutable de la disposición demandada. Respecto al desconocimiento del principio de reserva judicial y garantía del debido proceso ante una restricción de la libertad personal, advierte que la Defensoría solicitó en el concepto rendido en el trámite de inconstitucionalidad D-11717, en el que se demandó el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, su inexecutable dentro de la cual se expresó que la medida de traslado revivía la figura de “retención transitoria” consagrada en el antiguo Código de Policía que facultaba a los uniformados para retener en una estación o subestación de policía hasta por 24 horas a la persona que deambulaba en estado de embriaguez y no consintiera en ser acompañada a su domicilio y a la persona que por estado de grave excitación pudiera cometer inminentemente infracciones a la ley penal. La Defensoría indica que el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 es problemático al no incorporar la totalidad de las exigencias establecidas en la sentencia C-720 de 2007.

Finalmente, considera que con el enunciado demandado no se lesiona el derecho a la igualdad, dado que no es cierto que la medida de traslado se predique exclusivamente de los habitantes de la calle, ésta se encuentra prevista en el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 para cualquier persona que “deambule bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias

psicoactivas o tóxicas, cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros”. Por este motivo, a juicio de la entidad, es innecesaria la inclusión del párrafo demandado.

Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho. Solicita a la Corte declarar la exequibilidad del párrafo cuestionado. Indico que el traslado al habitante de calle no es inconstitucional por cuanto se integra a otras disposiciones que dentro del nuevo Código de Policía prevé el traslado por protección, al amparo de los principios previstos en los artículos 1, 2 y 8 ibídem. Agrega que, en el marco de la llamada interpretación armónica ya referida, el párrafo demandado no se vulnera los derechos fundamentales invocados en la demanda, pues el artículo 155 del Código de Policía contempla una serie de garantías y derechos que se hacen extensibles a los habitantes de calle.

Nación - Ministerio de Defensa Nacional. Solicitar que la Corte Constitucional declare la exequibilidad del párrafo demandado argumentando que en virtud del principio de integración aplicado en muchas ocasiones por la Corte Constitucional, el apartado demandado debe analizarse en el marco integral del artículo 41 del Código de Policía, pues solo de esa manera es evidente que su enfoque corresponde con el de atención integral para la población habitante de calle prohijado en la Ley 1641 de 2013.

Intervenciones extemporáneas. La Nación – Ministerio de Salud. Indico que no se oponía a las pretensiones de la demanda, advirtiendo que del apartado demandado no quedaba claro cuál era el objetivo del traslado ordenado, en un escenario constitucional garantista de los derechos a la libertad y a la autodeterminación

La Alcaldía Mayor de Bogotá allegó un concepto técnico suscrito por el Secretario de Despacho, en el que hace referencia al manejo de la política pública aplicable a los habitantes de calle, en la que destaca el consentimiento como parte fundamental de la garantía del derecho al libre desarrollo de la personalidad

El Procurador General de la Nación, le pide a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia que resuelva la demanda que cursa bajo el expediente D-11670, en cuyo trámite solicitó declarar la exequibilidad del parágrafo 3º del artículo 41 del Código de Policía en el entendido en que el traslado de los habitantes de calle debe seguir las condiciones previstas en los artículos 149 y 155 ibídem. Sostiene que los cargos de inconstitucional invocados contra el enunciado referido en esta oportunidad, son idénticos a los que debe atender la Sala en el expediente D-11670 y, por lo tanto, reitera su petición de declarar la constitucionalidad condicionada:

Consideraciones. Inicialmente hace un análisis de que si opera la cosa juzgada formal y absoluta en razón a que el parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” fue declarado inexecutable dentro del trámite constitucional radicado D-11670, MP Aquiles Arrieta Gómez, C-281 de 2017, trayendo a colación pronunciamientos al respecto en sentencias tales como: C-257 de 2008 , C-1489 de 2000, C-008 de 2017 y C-744 de 2015, aclarando que efectivamente hay cosa juzgada en lo formal “dado que la disposición objeto de censura en esta oportunidad es la misma a la que lo fue en una oportunidad anterior, y, de otro lado, la decisión previa de la Corte Constitucional es de inexecutable, además por motivos de fondo, por lo tanto, es absoluta”.

Decisión.

“ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-281 de 2017, que declaró inexecutable el párrafo 3° del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”

Capítulo 6

Resultados y Discusión

1. La coexistencia física y pacífica entre individuos que deben compartir un espacio territorial es lo que en términos generales se conoce como Convivencia pero como lo hiciera el constituyente primario a través de sus representantes en el año 1990 en Colombia, de ser pacífica, pero para que esa coexistencia tenga éxito, se necesita una buena y amplia dosis de ponderación, reflexión, reciprocidad y en especial una gran voluntad política del gobierno de turno para generar políticas públicas eficaces y efectivas que incluyan hasta campañas educativas desde la educación primaria y en todos los espacios públicos y masivos con el fin de que los ciudadanos adquieran o refuercen una cultura hacia el respeto de los derechos del otro y donde no se entienda la convivencia sesgada a ciertas acciones solo desde el punto de vista normativo como se ha venido haciendo en Colombia. Normatividad que hace recaer solamente en ciertas autoridades o instituciones como las directamente responsables de lograr ese fin, como son las fuerzas militares y ahora la Policía Nacional. Desconociendo que son muchos más los actores que desde sus competencias tienen la posibilidad de contribuir eficazmente para asegurar el cumplimiento de fin. Desconocimiento que se da, inclusive en este momento histórico. Histórico por la puesta en marcha del proceso de paz con el grupo guerrillero FARC firmado por el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos que lleva implícito el cambio de actores y de roles de éstos que de tenerse en cuenta pueden contribuyen en el logro de la convivencia pacífica.

2. Como dijo la Corte Constitucional Colombiana en varias sentencias y en especial en la Sentencia C-720 de 2007, era urgente y necesario para los colombianos que se aprobara una ley

que modificará el Decreto 1355 de 1970, debido a que contenía disposiciones dictadas para un momento histórico, político y jurídico, muy distinto al actual. Hoy, se presentan nuevos comportamientos y situaciones que por obvias razones no se encontraban regulados en el Decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía o lo estaban en diversas leyes y decretos, lo que hacían dificultoso para sus operadores su aplicación. Hechos que llevaron al Gobierno Nacional después de varios intentos en legislaturas diferentes, a presentar en el año 2014 un nuevo proyecto de ley que según éste “respetaba el principio de legalidad y estaba basado en una construcción normativa apoyada en el siguiente trípode: un supuesto de hecho, una consecuencia y un procedimiento único de policía”.

Es así como nace a la vida jurídica colombiana la Ley 1801 de 2016- Código Nacional de Policía y Convivencia; norma que busca garantizar el orden público y una sana convivencia aplicando las categorías de esta última, tales como tranquilidad, seguridad, salubridad, moralidad pública y la ecología en cumplimiento de un fin esencial del Estado Social de Derecho, denominado Convivencia Pacífica, según sus autores. Categorías que fueron utilizadas antes del 2016 en Colombia para definir el orden público por la Corte Constitucional, como se evidencia en la sentencia C-813 de 2014 al decir que:” *La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos...*”. Razones por las cuales se comparte la apreciación que hacen autores como Leonel Olivar, en el sentido de que no debe confundir la convivencia que en el texto

constitucional (artículo 2º) se denomina “convivencia pacífica” como un fin de ese Estado con el orden público, que es el fin del derecho de policía, apreciación que se evidenció en la investigación cuando se compara la definición etimológica y doctrinal de convivencia y se analiza los fines de Estado con la exposición de motivos y la estructura de la plurimencionada ley en especial en su primera parte.

3. Pese a que el Gobierno colombiano intentó convencer a través de los medios de comunicación que el Código Nacional de Policía y Convivencia es “*Las reglas que tenemos para garantizar la convivencia*”, como lo dijo el Presidente Juan Manuel Santos al momento de sancionar la ley 1801 de 2016 y como lo exponen sus autores en la exposición de motivos del proyecto que diera origen a dicha ley, la realidad es que al revisar las demandas y los fallos proferidos por la Corte Constitucional al desatar las peticiones de inconstitucionalidad, permite concluir que el legislador en aspectos tan importantes como comportamientos contrarios al uso del espacio público; a las manifestaciones públicas y derecho de reunión, ingreso al domicilio sin orden judicial, le faltó técnica, no tuvo en cuenta, ignoró o interpretó equivocadamente lo expresado por este máximo Tribunal Constitucional cuando estudio situaciones similares regidas por anterior código, lo que está llevando a que los artículos que reglan comportamientos tan importantes para un buen entendimiento entre los ciudadanos sean declarados inexecutable o condicionados a que el Congreso de la República expida en un tiempo de dos años una nueva ley, hechos afectan y de continuar sucediendo puesto que faltan muchas demandas por ser falladas contribuirían en que la pluricitada norma perdiendo su espíritu y por su puesto su objetivo primigenio de asegurar la convivencia entre los colombianos.

4. Una vez terminada esta investigación y analizada la información obtenida y plasmada en el cuerpo de este trabajo cuando se define la convivencia; los fines esenciales del Estado Social de Derecho; el origen y contenido del Código aprobado y en especial los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se puede decir que la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia es una herramienta o instrumento que en su espíritu y en su articulado regula aspectos importantes que permitirían asegura la convivencia en Colombia, pero no es suficientes para alcanzar ese fin esencial llamado “Convivencia pacífica”. No es suficiente por cuanto los cambios que está sufriendo su articulado después de ser objeto de pronunciamiento por el Tribunal de lo Constitucional Colombiano, que está suprimiendo o condicionando comportamientos importantes como la ocupación del espacio público, las manifestaciones en espacio público, entre otras, pueden afectar el espíritu del código y llevarlo a convertirse en leyes ineficaces e ineficientes o como la ley 418 de 1997 y sus normas modificatorias que pasado más de 20 años de su existencia no ha alcanzado su espíritu. No es suficiente además como se indicó anteriormente al tener claro el concepto de convivencia pacífica y el fin esencial que debe tener un Estado Social como el Colombiano si esa regla normativa no está incluida dentro de política pública, con recursos, con metas, con responsables directos, con financiamiento, entre otras, que le permita al gobierno nacional organizar y poner en marcha acciones complejas y eficaces tanto al interior como al exterior del aparato público que giren en torno a crear una cultura de respeto por los derechos de los demás y a la autoregulación de sus comportamientos; más en un país como Colombia donde su economía no es sólida y tiene tantas problemáticas y desigualdades sociales que han relegado la educación y los valores humanos a espacios menos importantes para el desarrollo humano.

A manera de recomendación, es necesario que el Gobierno Nacional dedique más esfuerzos en la educación de sus ciudadanos, pero una buena educación donde los valores vuelvan a hacer su base para que desde la niñez se aprenda que el respeto de los derechos de los demás es la paz para todos. Por su parte, el Órgano Legislativo Colombiano en el ejercicio de su función legislativa al expedir un código, debe tener en cuenta los fallos o sentencias proferidas por la Corte Constitucional a quien el artículo 241 de la Carta Política le confía la guarda de la integridad y su supremacía, puesto que al ignorarlas o darle una interpretación equivocada como sucedió con muchos artículos del código objeto de esta investigación lo expone a que pierda su objetivo y termine siendo una norma poco efectiva.

Lista de Referencias

Ambos Kai, Gómez, Juan Luis, VOGLER, Richard (editores). La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos. Bogotá, Ibáñez, 2003.

Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Editorial Fondeo de la Cultura Económica. México. 2012.

Barbosa, Francisco. El Código de Policía y sus problemas constitucionales. Publicado en el periódico el Tiempo, 3 de febrero 2017, 11:54 a.m.

Buatu Batubende, Omer, Adriana Mancilla Margalli y Benjamín Panduro Muñoz, Diccionario del Pensamiento Alternativo II. Buenos Aires. Editorial Biblios, 2008.

Coronado Pinto, Gustavo. Derecho de policía aplicado. Décima edición. Bogotá, ediciones Jurídicas Radar, 2010.

Garrido Falla, Fernando, "Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa", en *Revista de Administración Pública*, No. 11, mayo-agosto, 1953, pp 13.

Gellner Ernest, Condiciones en la libertad. La sociedad civil y sus rivales, Paidós, Barcelona, 1996 págs 100-107.

González Alonso, Benjamín, Las raíces ilustradas del ideario administrativo. De la Ilustración al liberalismo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, págs 164.

Henao, Jesús, et al. Historia de Colombia. Voluntad. Bogotá. 1967. p. 169.

Illich Ivan. La convivencialidad, Edit. Joaquín Mortiz, Planeta, México, 1985, pág 28.

Illera, María de Jesús. Convivencia y Cultura Ciudadana: dos pilares fundamentales del derecho policivo. Barranquilla, Revista de Derecho Universidad del Norte. 2005.

Malagón Pinzón, Miguel Alejandro. Vivir en Policía: Una contralectura de los orígenes del derecho Administrativo Colombiano. Bogotá: U. Externado, 2007.

_____ La Ciencia de la Policía: Una Introducción histórica al Derecho Administrativo Colombiano (Memoria para optar al grado de Doctor). Universidad Complutense de Madrid - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. (Tesis). Madrid: 2006.

_____ La Ciencia de la Policía y el Derecho Administrativo. En Revista Estudios Socio-Jurídicos. Enero-junio. Año 2004. Vol. 6. No. 001, Bogotá: Universidad del Rosario, 2004. pp. 174-210.

_____ El Régimen de los Intendentes en la Constitución de Cúcuta de 1821: Un modelo de Administración Policial en el Estado Republicano. En Revista de Derecho NO. 30. Universidad del Norte. Barranquilla. 2013.

Nieto García, Alejandro, "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", en *Revista de Administración Pública*, No. 81, 1976, y ahora último en *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001, pág. 56.

Olivar Bonilla, Leonel. Aspectos básicos sobre el derecho de policía. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2010.

Ruiz Salazar, José. Derecho policivo aspectos sustantivos y procedimentales. Décimo sexta edición. Bogotá, Leyer, 2012.

Rodríguez Rodríguez, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Duodécima edición. Editorial Temis. 2008. Bogotá.

Tourraine, Alain. ¿Podemos vivir juntos?, FCE, México, 2006, pàg. 203

Constitución Política de Colombia 1991

LEY 1801 DE 2016

Jurisprudencias:

CSJ Sentencia 21 de abril de 1982

CORTE CONSTITUCIONAL C-492 DE 1992

CORTE CONSTITUCIONAL C-024 DE 1994

CORTE CONSTITUCIONAL C-566 DE 1995

CORTE CONSTITUCIONAL SU-747 DE 1998

CONSEJO DE ESTADO Sentencia 5 de marzo de 1999

CORTE CONSTITUCIONAL C-518 DE 2002

CORTE CONSTITUCIONAL C-492 DE 2002

CORTE CONSTITUCIONAL C-825 DE 2004

CORTE CONSTITUCIONAL C-593 DE 2005

CORTE CONSTITUCIONAL C-117 DE 2006

CORTE CONSTITUCIONAL C-179 DE 2007

CORTE CONSTITUCIONAL C-720 DE 2007

CORTE CONSTITUCIONAL T-797 DE 2012

CORTE CONSTITUCIONAL C-211 DE 2017

CORTE CONSTITUCIONAL C-212 DE 2017

CORTE CONSTITUCIONAL C-223 DE 2017

CORTE CONSTITUCIONAL C-281 DE 2017

CORTE CONSTITUCIONAL C-286 DE 2017

CORTE CONSTITUCIONAL C-312 DE 2017

[http://es.presidencia.gov.co/noticia/160729-Abece-del-nuevo-Codigo-Nacional-de-Policía-y-Convivencia.](http://es.presidencia.gov.co/noticia/160729-Abece-del-nuevo-Codigo-Nacional-de-Policía-y-Convivencia)

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2014-2015>

Francisco Barbosa@frbarbosa74

ANEXOS

Estado del arte sobre derecho de policía

NOMBRE DEL DOCUMENTO	¿Policía? de investigación: Reflexiones (iniciales desde la teoría) sobre la naturaleza de su función y órgano de adscripción
AUTOR	Keymer Avila
REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	Antillano, A. "Estudios sobre la policía en Venezuela". La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio. Tomo I: 17-63. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007. Antillano, A. y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV. "Características de la policía venezolana". La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio. Tomo I: 66-158. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007. Avila, K. "Aproximación al estudio de la pena desde una perspectiva crítica." Capítulo Criminológico, Vol.35, N°1: 5-44. Venezuela. Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro, LUZ, 2007. Avila, K. y Parra

	<p>P. “Visión panorámica de las principales políticas en materia anti-corrupción: caso Venezuela.”</p> <p>Corrupción en Latinoamérica. Diferentes maneras de combatirla. Sebastián Sal (Coordinador):135-156. Buenos Aires, Argentina. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2007. Disponible también por la web en: http://www.cejamericas.org/doc/documentos/visionpanoramicapolicasanticorrupcion.pdf y en: http://www.clad.org.ve/fulltext/2122200.pdf</p>
PALABRAS CLAVES DE BUSQUEDA	SOBRE DERECHO DE POLICIA
PALABRAS CLAVES DEL ARTICULO	Investigación penal, policía, CICPC, Ministerio Público, Derechos Humano
UBICACIÓN (Dirección electrónica)	http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2011/11/doctrina32615.pdf
DESCRIPCION	¿El órgano de investigaciones debe ser considerado como una policía más? O por el contrario ¿tiene características propias que lo alejan de la institución policial? ¿Debe estar adscrito al Poder Ejecutivo o al Ministerio Público? Del enfoque de las respuestas a estas

	<p>preguntas pueden depender importantes decisiones políticas en materia de Derechos Humanos. En este trabajo se intenta reflexionar sobre estas interrogantes en un contexto nacional -que de seguro no se aleja mucho del latinoamericano-, con una intencionalidad clara: la reducción de la violencia estatal. Se parte de la situación socio-política actual para ubicar en sus entrañas a las instituciones estudiadas: el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas, Ministerio Público y al Sistema de Justicia Penal en general; se trata de entender sus relaciones desde el ser y del deber ser con el objeto de sugerir algunas alternativas políticas concretas en procura de la protección de las víctimas del sistema penal; lo que se obtendrá en buena medida con la disminución del poder bélico y de la discrecionalidad de los operadores del sistema, junto al aumento de los controles hacia los mismos, en especial los que se encuentran en sus primeras fases como lo es la investigación penal.</p>
--	---

CONCEPTOS ABORDADOS	<p>*Pantallazo o intento de contexto socio-político en Venezuela.</p> <p>*El cambio del sistema procesal penal</p> <p>*Inseguridad ciudadana y show penal: lo mediático sobre lo real; lo “urgente y coyuntural” devora lo importante y trascendental</p> <p>*ÓRGANO DE INVESTIGACIONES PENALES Y CRIMINALÍSTICAS: ¿POLICÍAS.</p> <p>*MINISTERIO PÚBLICO Y CUERPO DE INVESTIGACIONES PENALES Y CRIMINALÍSTICAS: ¿CUÁL DEBERÍA SER SU RELACIÓN?.</p> <p>*</p>
OBSERVACIONES	

NOMBRE DEL DOCUMENTO	ELEMENTOS PARA LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE POLICÍA
AUTOR	WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	AJA, ELISEO. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO ACTUAL DE CONSTITUCIÓN. Estudio Preliminar En: FERDINAND LASSALLE ¿QUÉ ES UNA

	<p>CONSTITUCIÓN?. Barcelona: Ariel, 2001.</p> <p>ANSUÁTEGUI ROIG, FRANCISCO JAVIER (ed.), UNA DISCUSIÓN SOBRE DERECHOS COLECTIVOS, Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2001.</p> <p>AYOOB, MOHAMMED. THE THIRD WORLD SECURITY PREDICAMENT: STATE MAKING, REGIONAL CONFLICT, AND THE INTERNATIONAL SYSTEM. Boulder: Rienner Publishers, 1995.</p> <p>BARRERA DE GAFARO, AMELIA. ALGUNOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO POLICIVO. Tesis de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1964</p>
PALABRAS CLAVES DE BUSQUEDA	SOBRE DERECHO DE POLICIA
PALABRAS CLAVES DEL ARTICULO	Policía, tipos de policía, derecho constitucional, función social de la policía, protección a los derechos humanos, policía civil, descolonización, derechos humanos colectivo
UBICACIÓN (Dirección electrónica)	http://www.bdigital.unal.edu.co/4317/1/697332.2011.pdf
DESCRIPCION	El objetivo de esta investigación es caracterizar el fenómeno de la policía y del derecho de policía, dentro del

	<p>nuevo paradigma constitucional del Estado social y constitucional de derecho. Inicia con una aproximación a la multiplicidad de sentidos que adquiere el término policía, para concluir que se trata de una expresión multívoca pero con sentidos determinados y precisos dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Estudia sus orígenes y propone desde la Teoría Constitucional que tal multiplicidad de sentidos obedece a la tributación de diferentes tradiciones históricas y políticas, en el proceso de conformación de los Estados nación y particulariza la situación en los países del llamado Tercer Mundo como mantenimiento del orden público interno. En un tercer momento, hace un análisis jurídico de cómo se inserta el derecho de policía en el paradigma de respeto a los derechos humanos y en el ordenamiento jurídico colombiano, brindando elementos conceptuales generales conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p>Finalmente, la investigación enuncia que la constitucionalización del derecho de policía se da en dos vías, la primera, como límite a la restricción de derechos fundamentales individuales, y la segunda, como promoción de derechos fundamentales colectivos</p>
--	---

CONCEPTOS ABORDADOS	QUE ES POLICA QUE ES EL DERECHO DE POLICIA HACIA UNA DOGMATICA CONSTITUCIONAL DE POLICIA.
OBSERVACIONES	

Estado del arte sobre convivencia

NOMBRE DEL DOCUMENTO	CONVIVENCIA Y CULTURA CIUDADANA: DOS PILARES FUNDAMENTALES DEL DERECHO POLICIVO
AUTOR	MARIA DE JESUS ILLERA.
REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	BELLEEMUS, Carlos y VILLALÓN, Jorge. Los movimientos sociales y su incidencia en la estructura urbana de Barranquilla. En FUNDACIÓN SOCIAL, op. cit. (p. 48). 34 GÓMEZ, Horacio, GONZÁLEZ PORTO Germán, Comentarios del libro «Colombia 7 Desafíos». En El Heraldo (editorial) (20 de junio, 2002). {En línea}. Disponible vía Internet: http://www.palacio.org/Hablamos frm.htm . " MÁRQUEZ SALAS, María del

	<p>Carmen. La parroquia de San Roque: Conflicto entre el pueblo roqueño y el obispo de Cartagena. En FUNDACIÓN SOCIAL, op .cit. (p. 49). 36 BLANCO MALABET, Antogenes (1997). «La Decadencia de Barranquilla». Barranquilla. {En línea}. Disponible vía Internet: http://www.barranquilla-online.com/BOL!articulo!decd.htm</p>
PALABRAS CLAVES DE BUSQUEDA	Derecho de policía
PALABRAS CLAVES DEL ARTICULO	Derecho de policía, convivencia, cultura.
UBICACIÓN (Dirección electrónica)	file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2543-8052-1-PB.pdf
DESCRIPCION	<p>Este artículo integra el marco teórico y conceptual de la investigación de la autora sobre convivencia ciudadana y derecho de policía. La cultura entendida como herencia social encuentra en la ciudadanía una forma particular de expresión, considerada como aquella que surge del ejercicio de la existencia colectiva, del convivir en conjunto, que es la</p>

	<p>única forma en que es posible la existencia humana. Una cultura ciudadana fundada en la convivencia es aquella que permite vivir pacíficamente en compañía de otros. El derecho de policía se encarga de establecer el conjunto de reglas jurídicas que garantizan los valores colectivos a partir de la búsqueda de los principios esenciales constitucionales. Tales valores han permitido variar la esencia de la norma policiva, la cual utilizaba como principal instrumento la limitación de los derechos y libertades públicas y que actualmente está enfocada a partir de su garantía y materialización efectiva</p>
<p>CONCEPTOS ABORDADOS</p>	<p>Cultura Cultura Ciudadana Convivencia Derecho de Policía Marco referencial del perfil comportamental del barranquillero</p>
<p>OBSERVACIONES</p>	

NOMBRE DEL DOCUMENTO	LA CULTURA CIUDADANA COMO EJE TRANSVERSAL DE LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA
AUTOR	YOLIMA TUNJANO GUTIÉRREZ
REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	<p>ORDUZ, M. A. ¿Quién tiene la vía en Colombia? El Tiempo, Bogotá: (20, abril 2013). OVEJERO, Anastasio, et al. La convivencia sin violencia. Bogotá. Eduforma. 2010</p> <p>PEÑA, Ariel. La intolerancia mata. El Tiempo, Debes leer, Bogotá: (2, agosto, 2013). PÉREZ GÓMEZ, Augusto.</p> <p>Corporación Nuevos Rumbos, Programa de Prevención, Mejores Amigos. El Espectador, Profesión papás. Bogotá: (2012). PERILLA S, Sonia y MOJICA, J. A. En el embarazo de niñas no hay amor, hay un delito. El Tiempo, Bogotá: (20 de enero de 2013). PERIÓDICO HUMANIDAD. Bogotá Humana. ¿Dónde puede funcionar un negocio? Bogotá, Edición N° 15 (febrero, 2013).</p>
PALABRAS CLAVES DE BUSQUEDA	Convivencia ciudadana

<p>PALABRAS CLAVES DEL ARTICULO</p>	<p>Cultura ciudadana, convivencia, seguridad ciudadana, intolerancia, violencia intrafamiliar, violencia interpersonal, indisciplina social, ética, política pública.</p>
<p>UBICACIÓN (Dirección electrónica)</p>	<p>repositorio.ucatolica.edu.co/bitstream/262/1/TESIS%20YOLIMA%20ANO%20GUTI%C3%89RREZ.pdf</p>
<p>DESCRIPCION</p>	<p>El estudio surge a partir de los casos cotidianos de violencia e inseguridad ciudadana, que diariamente se conocen a través de los medios de comunicación. Frente a esta experiencia y en el contexto de la actual problemática de inseguridad, vandalismo e indisciplina social y de violencia en Colombia, surge un planteamiento central: Determinar si la cultura ciudadana, es un factor interviniente de la convivencia y la seguridad ciudadanas en Colombia. Estudiar los factores que afectan la convivencia y la seguridad ciudadanas. Examinar la responsabilidad de la familia, la escuela, la comunidad y las autoridades públicas, en cuanto a la implementación de la cultura ciudadana. Comprobar si la cultura</p>

	<p>ciudadana es una política pública en Colombia y qué acciones positivas la promueven. Para dar respuesta a estos interrogantes, se diseñó el estudio como una investigación exploratoriadescriptiva, que se soportó en los dos periódicos de más circulación nacional de Colombia (El Tiempo y El Espectador), además de algunas revistas del ámbito nacional, como también en algunos trabajos específicos. Entre las conclusiones planteadas en la presente investigación, están las siguientes: con base en el análisis realizado de los casos de violencia, vandalismo e indisciplina social, se identificaron los factores que afectan la convivencia y seguridad ciudadanas, entre ellos: la intolerancia o cultura de la violencia; el alcohol y las drogas prohibidas; el bajo nivel de denuncia y la impunidad; la pobreza y la falta de oportunidades; la educación sin valores; el narcotráfico y los grupos armados ilegales; la corrupción y la cultura de la trampa; la laxitud y obsolescencia de las normas de policía y la</p>
--	---

	<p>ausencia de política pública en cultura ciudadana. Se recomienda diseñar, implementar y evaluar una política pública de cultura ciudadana, a partir de una pedagogía pública social, como eje transversal de la seguridad y la convivencia ciudadanas.</p>
<p>CONCEPTOS ABORDADOS</p>	<p>*CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANAS</p> <p>*FACTORES QUE AFECTAN LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA</p> <p>*LA CULTURA CIUDADANA</p>
<p>OBSERVACIONES</p>	