

LAS ÓRDENES DE POLICÍA SON OBLIGATORIAS, EN ATENCIÓN A QUE REALIZAN EL FIN CONSTITUCIONAL DE GARANTIZAR LAS CONDICIONES DE CONVIVENCIA Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS. DEBEN SER DADAS DENTRO DEL MARCO DE LA LEGALIDAD Y CONFORME A LOS CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD, ASÍ COMO DE RESPETO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

III. EXPEDIENTE D-12421 - SENTENCIA C-600/19 (diciembre 11)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

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

ARTÍCULO 35. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS RELACIONES ENTRE LAS PERSONAS Y LAS AUTORIDADES. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

1. Irrespetar a las autoridades de Policía.

2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía.

3. Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía.

4. Negarse a dar información veraz sobre lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de Policía cuando estas lo requieran en procedimientos de Policía.

5. Ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de Policía.

6. Agredir por cualquier medio o lanzar objetos que puedan causar daño o sustancias que representen peligro a las autoridades de Policía.

7. Utilizar inadecuadamente el sistema de número único de seguridad y emergencia.

PARÁGRAFO 1o. El comportamiento esperado por parte de los habitantes del territorio nacional para con las autoridades exige un comportamiento recíproco. Las autoridades y en particular el personal uniformado de la Policía, deben dirigirse a los habitantes con respeto y responder a sus inquietudes y llamado con la mayor diligencia. Los habitantes del territorio nacional informarán a la autoridad competente en caso de que no sea así.

PARÁGRAFO 2o. A quien incurra en cualquiera de los comportamientos antes señalados, se le aplicarán las siguientes medidas correctivas de manera concurrente:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDAS CORRECTIVAS A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 2.
Numeral 2	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica convivencia.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4.
Numeral 5	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica convivencia.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica convivencia.

Numeral 7 Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica convivencia.

PARÁGRAFO 3o. Las multas impuestas por la ocurrencia de los comportamientos señalados en el numeral 7 del presente artículo se cargarán a la factura de cobro del servicio de la línea telefónica de donde se generó la llamada. La empresa operadora del servicio telefónico trasladará mensualmente a las entidades y administraciones territoriales respectivas las sumas recaudadas por este concepto según lo establecido en la reglamentación de la presente ley.

PARÁGRAFO 4o. La Policía debe definir dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, un mecanismo mediante el cual un ciudadano puede corroborar que quien lo aborda para un procedimiento policial, efectivamente pertenece a la institución

ARTÍCULO 150. ORDEN DE POLICÍA. La orden de Policía es un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de Policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla.

Las órdenes de Policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en este Código. Si la orden no fuere de inmediato cumplimiento, la autoridad conminará a la persona para que la cumpla en un plazo determinado, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes.

PARÁGRAFO. El incumplimiento de la orden de Policía mediante la cual se imponen medidas correctivas configura el tipo penal establecido para el fraude a resolución judicial o administrativa de Policía establecido en el artículo 454 de la Ley 599 de 2000.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía*", contenidas en el artículo 35, numeral 2º de la Ley 1801 de 2016, por los cargos analizados en la presente sentencia.

Segundo. INHIBIRSE de efectuar un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos planteados por (i) violación de los principios de dignidad humana, supremacía constitucional, fines del Estado social de derecho, deberes de las autoridades, libertad y legalidad; (ii) quebrantamiento de los principios de legalidad y tipicidad y (iii) vulneración de los artículos 93 y 94, el principio de convencionalidad, los derechos humanos y los deberes de los funcionarios encargados de aplicar la ley respecto del artículo 150 de la Ley 1801 de 2016, por las razones expresadas en la parte considerativa.

3. Síntesis de la providencia

El demandante considera que los artículos 35 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía) vulnera las normas superiores de los artículos 1º, 2º, 28 y 29 de la Carta Política, relacionados con el debido proceso en sus facetas de legalidad y tipicidad que deben seguir las actuaciones de los funcionarios y agentes de policía, en el entendido que sus actividades deben ser ejercidas (i) dentro de límites ciertos y precisos (tipicidad) lo que es inobservado por las normas demandadas, teniendo en cuenta la forma imprecisa como son descritas determinadas conductas del artículo 35-2. Y (ii) por la manera excesiva o sin restricciones en la que se exige que las órdenes de policía sean obedecidas con "*obligatorio cumplimiento*", según prescribe el artículo 150 (parcial), y que puede dar lugar a actuaciones ilegítimas y contrarias a los derechos fundamentales de los ciudadanos, violando el principio de legalidad de las actuaciones de las autoridades públicas.

Previo a definir el problema jurídico, la Corte se pronunció sobre la aptitud sustantiva de la demanda y determinó que, en relación con los cargos presentados frente al artículo 150 de la Ley 1801 de 2016, el actor no satisfizo la carga mínima de argumentación, pues no explicó de qué manera una disposición de contenido no sancionatorio desconoce la exigencia de legalidad del artículo 29 constitucional, tampoco cómo genera una duda mínima de constitucionalidad que una orden de policía sea de obligatorio cumplimiento. Esto por cuanto el único argumento en que se cimentaron las acusaciones versaron sobre la necesidad de precisar dicho concepto, pero sin ofrecer las razones por las cuales considera de un lado que tal concepto, mirado de forma sistemática en la ley en la que se inserta, no logra definirse, y los fundamentos por los cuales ello es inconstitucional.

En punto al cargo por violación la Sala Plena determinó que sí es admisible el cargo que se dirige por la presunta vulneración de los principios de **legalidad y tipicidad** y, en general, del **debido proceso** que recae sobre el artículo 35.2 del Código de Policía. Esto por cuanto el

actor discurre que tanto la función como la actividad de policía deben ser ejercidas dentro de límites ciertos y precisos que no están presentes en los apartes censurados al considerar la forma genérica como son descritos determinados comportamientos.

A continuación, fijó como problema jurídico determinar si el inciso 2° del artículo 35 del Código Nacional de Policía que describe "(...)comportamientos que afectan la relación entre las personas y las autoridades y por tanto no deben realizarse (...)", y que en su tenor literal indica "**2. [i]ncumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía**", desconoce los contenidos de legalidad y tipicidad, propios del debido proceso, dada su indeterminación.

Al decidir, la Sala Plena explicó que la autoridad de policía tiene como fin principal la prevención de aquellas conductas que constituyen amenazas de afectación del orden público o impiden la convivencia entre las personas. Las medidas para preservar el orden público y la convivencia provienen del poder de policía, la función de policía y la actividad de policía materializada en órdenes, cada uno ejercido por distintos estamentos, los cuales encuentran límites definidos por la Constitución y por la ley.

Refirió que las órdenes de policía son obligatorias en atención a que realizan el fin constitucional de garantizar las condiciones de convivencia y ejercicio de los derechos y libertades de las personas. Y destacó que, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corte, especialmente la Sentencia C-492 de 2002, las actividades de la Policía Nacional se desarrollan dentro del marco de la legalidad y conforme a los límites que le impone la Constitución y de derecho internacional de los derechos humanos pues los medios y medidas se encuentran sometidas a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, así como respeto del principio de igualdad, porque tales medidas de policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población.

Enfatizó que las medidas preventivas y correctivas en cabeza de los uniformados de la policía nacional no implica un poder discrecional, sino que, por el contrario, sus actividades se encuentran condicionadas y limitadas al estricto cumplimiento del principio de legalidad y las mismas solo pueden aplicarse garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa. Al materializar un fin constitucional, y ser de obligatorio cumplimiento, deben adoptarse en cumplimiento de los requisitos formales y materiales de conformidad con los requisitos del Código y solo así se entienden ajustadas a la Carta y bajo ese entendido declaró su exequibilidad.

4. Salvamentos y aclaraciones

El Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** se apartó de la declaración de exequibilidad del numeral 2 del artículo 35 del Código Nacional de Policía y Convivencia, y por lo tanto, salvó el voto por las razones que se transcriben a continuación, a solicitud del Magistrado Reyes:

"En tanto la norma demandada –art. 35.2° CNP, Ley 1801 de 2016 - a la letra expresa que `Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse [y que] Su realización dará lugar a medidas correctivas: (...) 2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía`.

"La mayoría de la Sala entendió que la dicha norma, era exequible de manera pura y simple. En efecto, arguyó la mayoría –entre otras cosas– que las razones del demandante, que apuntan a señalar que la incertidumbre de la regla, genera abuso y arbitrariedad, no es un resultado que pueda achacarse a la norma demandada sino a la desviación de ciertos integrantes de la entidad policial, luego, todo ello es controlable por la vía de los procesos disciplinarios, acciones ordinarias e incluso acciones de tutela".

"Y con esa visión no concuerdo.

"Deploro que la Corte haya desechado la gran oportunidad de mostrar que las únicas órdenes cumplibles y que en realidad de verdad solo pueden llamarse "**órdenes de policía**" son sólo aquellas que cumplan las características de ser legales, necesarias, claras, proporcionales y ante todo razonables. Y ese era mi pedimento en el sentido de que la decisión se condicionase en ese norte.

"Seguramente un condicionamiento en ese norte, no serviría de mucho, porque los avisados lo verán como una perogrullada: porque reitera y dice y condiciona lo que ya expresa la Constitución. Y acaso a esa forma de ver las cosas no le falte razón. Mi visión del asunto iba en el sentido de que la decisión debería condicionarse, en la ruta que he señalado antes,

repito. Y ello porque recordando lo obvio, se entiende que el policía no es un soberano que no está sometido a límites, en fin, que también le vinculan la Constitución y las leyes.

“Quizá –continúa el Magistrado Reyes- en otros tiempos esto sobraría; porque es de obviedad. Hoy, sin embargo, es urgente decir más, insistir en lo que todos sabemos, y asentar las verdades que no por sabidas son acatadas y respetadas. Es que ya no hay día en que los telediarios, los periódicos y las redes sociales, no describan, relaten y denuncien el último abuso policial, que se sobrepone al de ayer, al de anteayer y al de hace un año. Hoy la dirigencia superior de la Policía Nacional admite ella misma, en sus comunicaciones, que en carros no policiales con placas particulares, guiados estos por personas vestidas de paisano y no de policía, se retiene y conduce a una persona a no se sabe dónde; hace unos días la nota fue que retuvieron unos periodistas por andar filmando protestas; a otros informadores en Barranquilla les quitaron sus celulares y revisaron para ver si tenían sus redes sociales colmadas de informaciones de las protestas en que han participado; todo esto es documentable y puebla las redes sociales; es decir, a la vista de lo últimamente dicho, cualquier “razón” es bastante para explicar el abuso. Cualquier disculpa es suficiente para disimular el abuso y el arrasamiento de los derechos de los de a pie. Todo esto sin entrar en otros procedimientos con consecuencias más graves de muerte de algunos ciudadanos.

“Volviendo a lo que nos importa, entonces, se ha dicho que la norma es constitucionalmente correcta. Yo, en cambio, en esa postura –quizá equivocadamente– advierto una postura formalista, en el sentido que recién enseñó el profesor Atienza:

“El formalismo es una forma de entender el derecho en el que el juez se siente vinculado únicamente por el texto de las normas jurídicas vigentes, y no, también, por las razones en las que ellas se fundamentan. Implica por ello un comportamiento ritualista, una forma de desviación que, en consecuencia (cuando se es consciente de ello), tiende a ocultarse; de ahí que tenga sentido hablar de desenmascarar, pues nadie se reconoce a sí mismo como un formalista”²

“Ferrajoli escribió un bello libro al que tituló ‘Derechos y garantías. La ley del más débil’. Los ciudadanos de a pie, contra el abuso del poder, sólo pueden exhibir su cartabón de derechos; su conjunto de garantías contra la exacerbación: esa es la ley del más débil. Pero de nada vale ese conjunto de garantías, si no existe el guardián de los derechos del vulnerable, del que solo tiene su palabra y su argumento contra aquel que alega ilegítimamente estar dando una orden, cuando no, usando la fuerza, alegando en su favor la tenencia de la autoridad suficiente para ello. Ese guardián es la Corte Constitucional. Y por eso en tiempos de crisis de confianza en las autoridades policiales, lo cual ya deviene en hecho notorio, la pregunta relevante es, si a la guardiana de la existencia misma de los derechos fundamentales, le basta emitir una sentencia “formalista” de exequibilidad simple, lo que equivale a simplemente ignorar la existencia de un terrible problema real, acuciante, doloroso y terriblemente anticonstitucional, que es la forma deplorable –por decir lo menos– como la policía colombiana viene cumpliendo –en una medida muy preocupante– su función. Esto es, actuando como el tirano que no se siente compelido ni vinculado por las reglas del Estado de Derecho. La Corte tiene también una función pedagógica y creo que ha sido desaprovechada una gran ocasión para ello.”

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto. Explicó que, dadas las motivaciones de la decisión, lo que correspondía era condicionar la norma en tanto solo es plausible imponer una medida correctiva por incumplir, desacatar, desconocer o impedir la función o la orden de policía, cuando la misma esté relacionada con conductas expresamente tipificadas en el Código de Policía y siempre que se imponga bajo los criterios de legítima finalidad, necesidad del uso del poder, estricta proporcionalidad y prohibición de discriminación. Sin embargo, anotó que aun cuando no se produjo el condicionamiento en la parte resolutive el mismo quedó incorporado en la razón de la decisión y esto lo estimó suficiente para declarar la constitucionalidad, por ser esa la interpretación conforme a la Carta Política.

La Magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservó una eventual aclaración de voto.

EN ATENCIÓN A LA EXISTENCIA DE COSA JUZGADA RESPECTO DE LA DECISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL CONTENIDO DE LOS CRÉDITOS RECONOCIDOS EN EL ORDEN PRELACIÓN DADO A LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SALUD EN LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN, LA CORTE DETERMINÓ QUE NO HABÍA LUGAR A UN NUEVO PRONUNCIAMIENTO

² Manuel Atienza. *Cómo desenmascarar a un formalista*. Revista ISONOMÍA No. 34 / Abril 2011.