



Bogotá, D. C., 9 NOV 2016

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48, 53 (parcial), 54, 55 y 162 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia."

Demandante: Jorge Kenneth Burbano Villamarin, Jorge Ricardo Palomares García, Javier Enrique Santander Díaz, Edgar Valdeleón Pabón, Edith Casadiego Ortega y María Nelcy Delgado Villamizar.

Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Expediente: D-11604 y D - 11611.

Concepto

006198

Según lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, rindo concepto sobre la demanda que, en ejercicio de la acción pública establecida en los artículos 40, numeral 6°, y 242, numeral 4 de la Carta, instauraron los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarin, Jorge Ricardo Palomares García, Javier Enrique Santander Díaz y Edgar Valdeleón Pabón, Edith Casadiego Ortega y María Nelcy Delgado Villamizar contra los artículos 47, 48, 53 (parcial), 54, 55 y 162 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", cuyo texto se transcribe a continuación, subrayando lo demandado:

"LEY 1801 DE 2016
(Julio 29)

'Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia'.
El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO 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.



Concepto 005198

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.

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 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 arteriales 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 margen de la ley 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.

1. Planteamiento de la demanda

Toda vez que las demandas de inconstitucionalidad identificada bajo el expediente D.11604 contra el nuevo Código de Policía únicamente coinciden con la demanda D-11611 en lo que se refiere al artículo 162 demandado, a continuación se sintetizará y analizará cada una de ellas de manera separada.

1.1. Expediente D - 11604

Los accionantes consideran que los artículos 47, 48, 53 (parcial), 54, 55 y 162 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 "[p]or la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", vulneran el principio de reserva judicial (artículo 28 superior), la cláusula de reserva legal (artículo 37 y 150 constitucionales) y la reserva de ley estatutaria (artículos 152, numeral 1° y 153 de la C. P.).

Por lo tanto, como pretensión principal¹ solicitan la declaratoria de inexequibilidad de tres apartados normativos del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016.

El primero de ellos, de acuerdo con el cual "[l]os alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al

¹ Se hace esta precisión pues de manera subsidiaria solicita que se declare la inexequibilidad de las expresiones "domicilio o de" del inciso 1° del artículo 162, por cuanto consideran que ésta en todo caso transgrede el artículo 28 constitucional.

público", por cuanto consideran que dicha autorización vulnera la reserva judicial establecida en el artículo 28 de la Constitución, en el entendido que la orden escrita para el registro de domicilios únicamente puede provenir de autoridad judicial y no de autoridades administrativas. Así, consideran que la reserva judicial prevista en el artículo 28 superior ha sido tratada por la jurisprudencia como una reserva de absoluta jurisdicción, significando esto que es la rama judicial quien tiene la última palabra respecto de la afectación de determinados derechos por el uso de la fuerza policial del Estado, por la cual la norma es inconstitucional al asignar a una autoridad administrativa (los Alcaldes) la autorización de dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios.

En este sentido, en la demanda se explica que, aunque en la jurisprudencia se ha admitido la procedencia excepcional de allanamientos sin orden escrita, siempre y cuando éstos persigan el amparo de un fin legítimo como derechos o valores de gran relevancia constitucional, en todo caso no es constitucional suprimir de forma permanente la competencia judicial y sustituirla en cabeza de la administración, como entienden que sucede con el apartado demandado, ya que funcional y constitucionalmente no es competente para ello².

El segundo aparte normativo acusado por los actores es el párrafo primero del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016³, por cuanto consideran que resulta desproporcionado entregarle un cuasi-control al ministerio público de las órdenes de allanamiento domiciliario emitidas por los Alcaldes y del acta en que conste el procedimiento de policía adelantado, sin que medie para ello la intervención de un órgano judicial, por cuanto

² En la demanda también se señala que al revisar los allanamientos administrativos previstos en el antiguo Código de Policía la Corte Constitucional no realizó un análisis concreto respecto de la competencia de los jefes de policía en la emisión de estas órdenes.

³ "PARÁGRAFO 1o. 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".



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procuradora General

Concepto

005198

entienden que ello también viola la reserva judicial prevista en el artículo 28 constitucional.

En este sentido, los accionantes cuestionan que tanto la orden de registro —no necesariamente escrita—, como el acta del procedimiento de policía practicado se envíen luego de realizada la diligencia de registro al ministerio público. Lo anterior por cuanto dentro de las competencias de este último, fijadas en el nuevo Código de Policía, no se encuentra la de revocar las actuaciones, prescindiéndose con ello, otro de los elementos fundamentales del artículo 28 superior, cual es que el control deba realizarse por autoridad judicial competente.

El tercer enunciado normativo demandado es el parágrafo 3 del artículo 162, según el cual “[p]ara la práctica de pruebas los gobernadores y alcaldes podrán disponer comisión para el ingreso al inmueble determinado”, por cuanto afirman que esta norma es ambigua ya que no precisa si se trata de una comisión del gobernador al alcalde o viceversa. Al mismo tiempo que consideran que es demasiado abierta al señalar que “podrán disponer comisión”, pues no hay certeza de si esto significa que ello podrá disponerlo cualquier autoridad; como también ejemplifican que incluso sería posible que el Gobernador comisionara el registro de domicilios en un alcalde, lo cual obviamente desbordaría su margen de competencia y control de su actuación. Todo lo anterior, nuevamente prescindiendo de otro elemento esencial del mandato contenido en el artículo 28 constitucional, cual es que exista “*motivo previamente fundado en la ley*”.

Finalmente, señalan que la inconstitucionalidad de la norma resulta evidente a lo largo de todo su texto, por cuanto no se encuentra en ninguna parte la intervención de un juez de la república que efectivamente permita sanear la actuación o la limite de forma anterior o posterior a la realización del registro, lo que demuestra la violación tanto del debido proceso como de la reserva judicial prevista en la norma constitucional ya mencionada.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procuradora General

Concepto 006198

Por otra parte, solicitan que se declare la inexecutable del artículo 48 de la Ley 1801 con motivo de la delegación que allí hace el legislador a las autoridades municipales para la reglamentación *"de las condiciones y requisitos para la realización de actividades que involucren 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"*, en atención a que consideran que esto vulnera la cláusula de reserva legal establecida en el artículo 37, así como en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución.

Lo anterior, en el entendido que consideran que el Congreso de la Republica excedió su margen de competencia legislativa, ya que la misma Constitución, en su artículo 37, dispuso que la ley deberá establecer los límites del derecho de reunión, lo que quiere decir que el legislador está llamado a determinarlos de manera expresa, clara y taxativa; lo que no es compatible con el hecho de que el Código de Policía, en sus artículos 47 y 48, hubiese previsto una delegación de la reglamentación a favor del ejecutivo para que éste determine las condiciones de las aglomeraciones prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 47 y una delegación reglamentaria en las autoridades municipales en el artículo 48.

Para terminar, solicitan que se declare la inexecutable de los artículos 47, 53, 54 y 55 de la Ley 1801 de 2016 por vulnerar la cláusula de reserva de ley estatutaria establecida en el los artículos 152, numeral 1°, y 153 de la Constitución, por cuanto sostienen que en esas normas, que hacen parte de una ley ordinaria, se reglamentó integralmente el derecho de reunión, cual es un derecho fundamental previsto en el artículo 37 de la Constitución.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procuradora General

Concepto

006198

1.2. Expediente D-11611

Las accionantes demandaron la proposición “[l]os alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público”, contenida en el inciso primero del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, pues consideran que vulnera el principio de reserva judicial previsto en el artículo 28 de la Constitución. Para sustentar esta acusación, indican que le está vedado a autoridades diferentes a las judiciales la práctica de registro domiciliario, pues así se garantiza el derecho humano a la libertad dentro del principio de separación de poderes del estado social y democrático de derecho.

2. Problema jurídico

De conformidad con los cargos resumidos, en el presente proceso deberán resolverse los siguientes interrogantes jurídicos:

- (i) ¿Viola la reserva judicial y la inviolabilidad del domicilio la facultad concedida a los Alcaldes de expedir mandamiento escrito para el registro de domicilios o lugares abiertos al público con fundamento en las causales determinadas en el artículo 162 de la Ley 1801 de 2016?
- (ii) ¿Vulnera la reserva de ley estatutaria la regulación del derecho de reunión y manifestación prevista en los artículos 47, 48, 53, 54 y 55 del Capítulo I del Título VI del Código de Policía y Conveniencia?
- (iii) ¿Puede el Congreso de la República deslegalizar la regulación de un derecho fundamental a una autoridad administrativa en virtud del principio de separación de poderes y colaboración armónica?

3. Análisis constitucional

3.1. La reserva legal y judicial y el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

3.1.1. Esta jefatura considera que el enunciado normativo demandado de acuerdo con el cual “[l]os alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público”, se ajusta a la Norma Superior y, específicamente, a lo dispuesto en los artículos 28, 32, 303, y 315 (numeral 2°), así como a lo señalado en la Sentencia C-024 de 1994⁴— como precedente jurisprudencial relevante, por cuanto analizó una norma del anterior Código Nacional de Policía (artículo 82 del Decreto 1355 de 1970) similar al enunciado normativo del artículo 162 que se demanda—.

Para demostrar lo anterior, sea preciso recordar que el cargo enrostrado contra esa norma se dirige a comprobar que la facultad concedida por el artículo 162 a las autoridades administrativas (alcaldes) supuestamente corresponde de forma exclusiva a las autoridades judiciales y no a las administrativas, en tanto existe reserva judicial absoluta (artículo 28 de la Constitución), lo cual en realidad no es cierto. Por el contrario, esta jefatura debe llamar la atención sobre el hecho de que este principio (la reserva) tiene excepciones, tanto desde el punto de vista constitucional como desde el punto de vista legal, razón por la cual es perfectamente compatible con la Carta Política vigente que en determinadas circunstancias —y con el fin de proteger valores superiores del ordenamiento jurídico— las autoridades administrativas, en virtud de la facultad legalmente concedida, puedan ordenar los registros domiciliarios.

En segundo lugar, debe destacarse que mediante la sentencia C-024 de 1994⁵, ante una norma similar a la que ahora se está analizando, la Corte Constitucional consideró que las órdenes emitidas por las autoridades de policía escapan de la exigencia de mandamiento escrito por autoridad

⁴ M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁵ Ibidem.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procuradora General

Concepto 006198

judicial competente, al menos cuando no se está afectando con ellos la libertad sino, si acaso, otros valores consagrados en la Constitución. Al mismo tiempo que sostuvo que los registros del domicilio establecidos por una norma como la demandada son registros administrativos, que se realizan en ejercicio de funciones preventivas y, por ende, no tiene, la finalidad de obtener pruebas en materia punitiva, o algo semejante, por lo que en principio el ciudadano no puede oponer reserva judicial a su realización, siempre y cuando la ley efectivamente haya habilitado a ciertas autoridades administrativas a ordenar esos registros y éstos se efectúen para garantizar la protección valores superiores.

En desarrollo de lo anterior, debe decirse que el régimen constitucional permanente de la libertad personal y de la inviolabilidad del domicilio del artículo 28 de la Constitución parte del principio general de que toda persona es libre y que en consecuencia, tiene derecho a la inviolabilidad del domicilio, entendiendo ésta como el respeto a la casa de habitación de las personas, concepto que fue ampliado por la jurisprudencia constitucional, para abarcar, además de los lugares de habitación, *"todos los espacios cerrados donde las personas desarrollan de manera más inmediata su intimidad y su personalidad mediante el libre ejercicio de su libertad, la defensa de la inviolabilidad protege más que a un espacio físico en mismo al individuo en su seguridad, libertad e intimidad"*⁶. Y esto último por cuanto sostuvo esa corporación que la libertad personal y el domicilio son presupuestos de todas las demás libertades y derechos, por lo que los requisitos constitucionales para limitar estos derechos son estrictos.

Así, conforme a lo previsto en el artículo 28 superior, son tres requisitos específicos que se necesitan para que las autoridades puedan reducir a prisión o arresto a una persona o para registrar su domicilio: (i) la existencia de un mandamiento escrito emitido por autoridad judicial competente; (ii) el respeto a las formalidades legales; y (iii) la existencia de

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

un motivo previamente definido en la ley. De esta manera, la existencia de un motivo previamente definido hace referencia al principio de legalidad, es decir, sólo en la ley pueden establecerse los casos en que un juez puede ordenar un registro de domicilio. Lo que quiere decir que el constituyente estableció una estricta reserva legal en materia de libertad personal e inviolabilidad de domicilio, de donde resulta que tales derechos no pueden ser limitados sino por virtud de la ley⁷.

Así, se puede concluir que la libertad personal y la inviolabilidad del domicilio tienen estricta reserva legal, es decir que la definición de sus formalidades y su realización corresponde exclusivamente al Congreso de la República.

Por otra parte, la libertad personal y la inviolabilidad del domicilio tienen por regla general reserva judicial, lo que significa que los registros domiciliarios y privación de libertad, cuando se efectúan por autoridades policiales, deben tener sustento en una orden judicial específica.

Sin embargo, en la misma Constitución se exponen unas excepciones a la regla ya mencionada, como la incluida en el inciso 2 del artículo 28⁸ y en el

⁷ Cfr. Ibidem. "La opción de la libertad que llevó a consagrar el monopolio de las penas privativas de la libertad en cabeza de los jueces, se basa en el principio de la separación de poderes, propio del régimen democrático y republicano. Los jueces son frente a la administración y al propio legislador, los principales defensores de los derechos individuales. Por ello, su protección inmediata ha sido confiada a la rama judicial, como garantía de imparcialidad contra la arbitrariedad, impidiendo así que la autoridad acusadora acabe desempeñando el papel de juez y parte. Si la autoridad administrativa tuviere la potestad de imponer penas de arresto, sin intervención judicial que las autorice (CP art. 28), la protección del derecho a la libertad personal confiada en ésta última se tornaría innecesaria y carecería de efectividad para cumplir su cometido. El reconocimiento de los derechos fundamentales y su limitación y restricción en la práctica, suponen la intervención de una instancia imparcial, que mediante una decisión motivada, proporcional y razonada, concilie los valores e intereses en pugna, permitiendo la judicialización del conflicto social y evitando la exacerbación de la violencia mediante el uso exclusivo de la coacción".

⁸ Cfr. Ibidem. El inciso segundo del artículo 28 transcrito en el numeral anterior establece una excepción al principio de la estricta reserva judicial de la libertad, puesto que consagra la atribución constitucional administrativa para detener preventivamente a una persona hasta por 36 horas. En efecto, este inciso establece expresamente que "la persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley". Lo que quiere decir que esta norma establece una facultad para que, en determinadas circunstancias y con ciertas formalidades, autoridades no judiciales aprehendan materialmente a una persona sin contar para ello con la respectiva orden judicial previa. Esto, pues no de otra manera se entiende la obligación constitucional que la persona detenida preventivamente sea puesta a disposición del



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procuradora General

Concepto 006798

artículo 32º, en donde, ante situaciones excepcionales, no opera la orden judicial previa, tales como los casos de flagrancia (por la inmediatez de los hechos) y la detención preventiva (por la existencia de hechos con una relación más mediata con la aprehensión), que constituyen eventos donde se configuran motivos fundados y urgentes para la práctica de la misma.

Sin embargo, la Corte Constitucional precisó en la citada sentencia C-024 de 1994, que estas excepciones al principio general de la reserva judicial son fenómenos que deben ser interpretados de manera restrictiva, a fin de que las excepciones no se conviertan en la regla¹⁰. Es más, en la sentencia C-256 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) esa corporación reiteró que la reserva judicial, como principio general, admite excepciones constitucionales¹¹; y además de estas reconoció la existencia de otras de origen legal, denominadas allanamientos administrativos, los cuales son practicados por las autoridades señaladas por la ley y respetando los requisitos previstos en la misma.

Así, dentro de las excepciones de origen legal señaladas en dicha sentencia se encuentra identidad con las situaciones previstas en los artículos 82, 83 y 84 del antiguo Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), en el artículo 2º de la Ley 383 de 1997 y en el artículo 43 del Decreto 2737 de

juez, en tanto ello significa que la autoridad judicial no ordena la detención con anterioridad sino que, por el contrario, verifica la legalidad de la aprehensión con posterioridad a la ocurrencia de la misma. Se trata entonces de un caso en donde en la propia Constitución se establece una excepción al principio general de la estricta reserva judicial y se reconoce la posibilidad de una aprehensión sin previa orden de autoridad judicial. Y no se puede considerar que esta norma se refiera únicamente al caso de la flagrancia, puesto que tal evento es regulado por otra disposición constitucional.

¹⁰ Cfr. *Ibidem*. Conforme a lo dispuesto en el artículo 32 superior, si la persona sorprendida en flagrancia se refugia en su propio domicilio, los agentes de la autoridad pueden penetrar allí sin orden judicial para regular el acto de aprehensión. Mientras que si se refugia en domicilio ajeno, también podrán penetrar allí los agentes de la autoridad sin orden judicial, pero previo requerimiento al morador pertinente. Igualmente, ha considerado la Corte Constitucional que si una persona se resiste a una aprehensión o detención preventiva administrativa y se refugia en un domicilio, se aplican las reglas de la flagrancia, esto es, si se trata de su domicilio las autoridades policiales podrán penetrar y en caso de domicilio ajeno deberá preceder el requerimiento al morador. Y esto último por cuanto considera que es razonable que se pueda llevar a cabo un allanamiento sin orden judicial como consecuencia de una detención legítima, cuando la persona se resiste a la aprehensión. Es más, ha precisado la Corte que en ambas casos solamente las autoridades policiales y no los particulares u otro tipo de autoridades están autorizadas para allanar un domicilio sin orden judicial.

¹¹ Cfr. *Ibidem*.

¹² Como las previstas en el artículo 28, inciso 1º, y artículo 32 superior.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procuradora General

Concepto 006198

1989, las cuales fueron avaladas y reconocidas por la misma Corte Constitucional.

Lo anterior resulta relevante para el presente proceso, pues es posible identificar que las hipótesis previstas en el artículo 82 del anterior Código Nacional de Policía coinciden con algunas hipótesis establecidas en el artículo 162 del nuevo Código Nacional de Policía, pues allí precisamente se permitía que autoridades administrativas ordenaran, mediante mandamiento escrito, el registro de un domicilio o de sitios abiertos al público, aunque con fundamento en unas causales taxativamente dispuesta por la misma ley¹².

En virtud de las anteriores consideraciones, se considera que no le asiste razón a los accionantes al señalar que la reserva judicial es absoluta, por cuanto efectivamente existen excepciones desde el punto de vista constitucional y legal en las cuales autoridades diferentes a las judiciales pueden ordenar el registro del domicilio en situaciones especiales definidas por la ley.

En lo que respecta al desarrollo del segundo argumento planteado, es pertinente recordar que al realizar el análisis de constitucionalidad del artículo 82 del anterior Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), relacionado con la facultad por parte de los Jefes de Policía de expedir mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público, la misma Corte Constitucional sostuvo que dichas órdenes escapan a la exigencia del mandamiento escrito por autoridad judicial competente toda vez que, en estricto sentido, no afectan el principio de

¹² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C - 176 de 2007, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Allí se indica que la Corte ha reconocido situaciones de necesidad imperiosa en las que se exceptúa el cumplimiento de la exigencia del mandamiento escrito de autoridad judicial competente previsto en el artículo 28 de la Constitución, pues son circunstancias en las que el ingreso al domicilio ajeno cumple una finalidad constitucionalmente legítima e imperiosa, por ejemplo para responder de manera oportuna ante la urgencia de proteger la vida o la integridad personal del menor frente a una situación de peligro grave e inminente. Y para esa corporación el medio escogido en tales casos, el ingreso al domicilio ajeno, resulta no sólo idóneo sino incluso necesario, pues por ejemplo pretende asegurar la vida e integridad de un menor de edad.



Concepto 006138

libertad sino otros valores y derechos reconocidos en la Constitución como la vida y la dignidad humana, entre otros también de importancia fundamental. En efecto, en la Sentencia C-024 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), por ejemplo, expresó esa corporación:

"Estas órdenes escapan al mandamiento escrito de autoridad judicial competente porque en estricto sentido no tocan con el principio de libertad sino con otros valores consagrados en la Constitución. En efecto, como vimos anteriormente, la protección del domicilio tiene como finalidad la defensa del espacio en donde la persona desarrolla de manera más inmediata su libertad y su intimidad. Por eso, frente a las intervenciones punitivas del Estado la Constitución rodea de cuidadosas garantías la inviolabilidad del domicilio. Pero, como los registros administrativos con funciones preventivas no habilitan para la obtención de pruebas en materia punitiva, en principio no podrá el ciudadano oponer la reserva judicial a los mismos, siempre y cuando la ley haya habilitado a ciertas autoridades administrativas a ordenar esos registros y éstos se efectúen en protección de valores superiores, como la vida o la dignidad humana, dentro del marco restringido y cuidadoso que se le debe dar al allanamiento como medio de policía"

Finalmente, esta jefatura desea agregar que el Alcalde, cuando actúa en ejercicio de la función de policía, lo que hace es ejecutar los medios de policía autorizados por el legislador¹³, que en el presente asunto se trata de los eventos establecidos en el artículo 162 de la Ley 1801. Lo que significa que el alcalde, como primera autoridad de policía del municipio, si se encuentra funcional y orgánicamente habilitado para el ejercicio de dicha función, según lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 315 superior.

En virtud de las anteriores consideraciones, entonces, el ministerio público considera que no es cierta la contradicción entre el poder y función de policía y la reserva judicial que plantean los accionantes, precisamente para afirmar que el artículo 162 sea inconstitucional, toda vez que, por el contrario:

¹³ El nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) señala también que los medios de policías pueden ser materiales e inmateriales incluyendo dentro materiales el ingreso a inmuebles con orden escrita (artículo 162) que es objeto de reproche constitucional. Es de anotar que el código en su artículo 149 define los medios de policía como 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.

a) La reserva judicial en materia de inviolabilidad de domicilio no es absoluta por cuanto la Constitución y la jurisprudencia ha reconocido excepciones constitucionales y legales que permiten que autoridades administrativas, en circunstancias excepcionales, puedan realizar allanamiento, pero siempre cuando la Constitución y la ley lo determinen para proteger valores diferentes a la libertad;

b) Los alcaldes, ejercen la función de policía (artículo 315, numeral 2°, superior) a través de los medios de policía establecidos por el nuevo Código de Policía, los cuales constituyen los instrumentos utilizados para ejercer la función y la actividad de policía y dentro de los cuales se encuentra los registros administrativos establecido en el artículo 162 del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia;

c) Los accionantes hacen una interpretación sesgada del principio de reserva judicial, que sacrifica otros valores constitucionales diferentes a la libertad, por cuanto las excepciones legales previstas se predicán de circunstancia especiales que ameritan una actuación rápida y eficaz del Estado para evitar la vulneración de otros derechos y valores constitucionales igualmente importantes;

d) Ambos códigos (el anterior y el nuevo Código de Policía) coinciden en autorizar algunos casos o eventos en los que la autoridad administrativa puedan dictar mandamiento escrito de registro de domicilio con funciones preventivas o, como se les denominó posteriormente en la jurisprudencia constitucional, allanamiento administrativos. Sin embargo, se debe precisar que el nuevo Código adiciona y amplía tales hipótesis a otros casos que no se encontraban tipificada en el anterior Código de Policía, aunque ello no fue aquí objeto de un análisis constitucional específico, por cuanto dichos evento no fueron objeto de reproche constitucional;



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN
Procuradora General

Concepto 005198

e) Existe un precedente jurisprudencial relevante¹⁴ sobre el asunto, que debe tenerse en cuenta, pues a pesar que el anterior Código Nacional de Policía fue expedido bajo el amparo de la Constitución de 1886, la demanda de constitucionalidad del artículo 82 del anterior Código de Policía fue precisamente resuelta a la luz de las disposiciones de la Constitución de 1991.

3.1.2. En segundo lugar, los accionantes acusan de inconstitucional el párrafo primero del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, de acuerdo con el cual *"funcionario que autorizó el ingreso al inmueble deberá enviar de inmediato la orden de ingreso y el acta al Ministerio Público"*, por cuanto consideran que éste último carece de competencia, de acuerdo al nuevo Código de Policía, para revocar o realizar control efectivo de ella, y además implica una indebida omisión de la autoridad judicial competente para realizar dicho control de acuerdo al artículo 28 de la Constitución.

Sin embargo, para esta jefatura es claro que la disposición cuestionada en ningún momento le está atribuyendo al ministerio público control diferente del que ya tiene constitucionalmente asignado (artículos 118 y 277 superiores¹⁵), sino simplemente está señalando que tanto la orden de ingreso al inmueble como el acta del procedimiento policivo adelantado deben ser remitidas al ministerio público; ministerio que, de conformidad con la Ley 1801 de 2016 actúa específicamente a nivel municipal a través de los personeros municipales y distritales para la defensa de los derechos humanos o la preservación del orden constitucional o legal, sin perjuicio de

¹⁴ Sentencia C-024 de 1994, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵ "Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas"; y

"Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. vigilar el cumplimiento de la constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley".

la competencia prevalente atribuida constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación (artículo 211 de la Ley 1801 de 2016).

En este sentido, es equivocado y excesivo insinuar que en el nuevo Código el ministerio público tiene las competencias de control y revocatoria de las actuaciones de dichas autoridades. Por el contrario, no es competencia del ministerio público realizar la revocatoria de tales actos.¹⁶

De igual forma, el único control que puede realizar el ministerio público es el de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos y, en caso de advertir la infracción de las mismas, en su condición de titular de la acción disciplinaria (Procuraduría General de la Nación) iniciar los correspondiente procesos disciplinario, entre otras.

Así, se concluye que las actuaciones de los alcaldes de las que trata la norma demandada no están desprovistas de control jurídico, en tanto el ejercicio de la función de policía debe estar sujeto al ordenamiento jurídico y a las responsabilidades jurídicas que implica una actuación arbitraria y abusiva. De hecho, en la ya citada Sentencia C - 024 de 1994 la misma Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del artículo 82 del Decreto 1355 de 1970 (similar a la norma que se demanda artículo 162 de la ley 1801 de 2016), advirtió que el Alcalde debe responder penal y administrativamente en el evento en que se extralimite en el ejercicio de las mencionadas funciones, abuse de su autoridad u ordene el registro de un domicilio pese a no configurarse circunstancias objetivas para ello.

3.1.3. Los accionantes cuestionan, finalmente, que el parágrafo 3 del artículo 162, cuando dispone que para la práctica de prueba, los

¹⁶ Lo anterior por cuanto la Alcaldía es un órgano unipersonal de las entidades territoriales, que no se encuentra en relación jerárquica con el ministerio público, y por lo tanto no depende de este y en consecuencia puede ejercer control y revocar sus propios actos, tal y como sucede con muchos órganos de la administración pública a nivel nacional y territorial.



Concepto 006193

gobernadores y alcaldes podrán disponer comisión para el ingreso al inmueble determinado, es ambiguo, abierto y, por tanto, peligroso. Sin embargo, desde el punto de vista argumentativo se advierte por parte de esta vista fiscal que este cargo no ofrece elementos de juicio ciertos específicos, pertinentes y suficientes que permitan si quiera activar la jurisdicción constitucional.

En efecto, se verifica la ausencia de razones *específicas* que definan la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política, pues la demanda simplemente se limita a señalar que se vulneró el artículo 28 de la Constitución afirmando que *"se prescinde nuevamente en este apartado de otro elemento del artículo 28: "motivo previamente fundado en la ley además de los ya mencionados"*. Al mismo tiempo que se limita a indicar argumentos generales, vagos, subjetivos y cortos que de ninguna forma describen las normas constitucionales vulneradas sino que, por el contrario, parten de unas preguntas o cuestionamientos supuestos por los accionantes, como es si la norma autoriza una comisión del Gobernador al Alcalde o viceversa.

Por lo tanto, se concluye que este cargo no reúne los requisitos sustanciales mínimos que permitan a la Corte Constitucional proferir un pronunciamiento de fondo sobre el asunto.

3.2. La reserva de ley estatutaria y ordinaria en materia de derechos fundamentales

Para resolver el segundo problema jurídico propuesto esta jefatura considera importante analizar las distintas normas del Código Nacional de Policía y Convivencia (artículo 47, 53, 54 y 55 de la Ley 1801 de 2016) que regulan el derecho de reunión, para efectos de determinar, así, si su regulación se corresponde con la reserva de ley estatutaria o si, por el contrario, obedece a la regulación general realizada del derecho de reunión

Concepto 005198

a través de ley ordinaria expedida por el Congreso de la Republica a partir del Código de Policía.

Sobre la regulación del contenido del derecho de reunión la Corte, en la ya muchas veces citada sentencia C-024 de 1994, al realizar el control de constitucionalidad de los artículos 102 y 105 del anterior Código Nacional de Policía - Decreto 1355 de 1970, aportó argumentos materiales que, en concepto de esta vista fiscal, deben servir de guía para identificar si el objeto de las normas ahora demandadas tiene o no reserva de ley estatutaria o si puede regularse mediante una ley ordinaria como el nuevo Código Nacional de Policía.

En efecto, en esa decisión la Corte concibió el derecho de reunión como una libertad pública fundamental, en tanto constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos¹⁷. Por lo anterior, explicó la Corte que de acuerdo con la Constitución única y exclusivamente la ley, pero en ningún caso el reglamento administrativo, puede limitar el ejercicio del derecho de reunión. Insistiendo en advertir que la reserva legal no significa que el legislador pueda limitar a su arbitrio el ejercicio del derecho de reunión, por cuanto al reglamentarlo éste también debe respetar el conjunto de principios, valores y derechos consagrados en la Constitución, así como el núcleo esencial del mencionado derecho.

Sin embargo, específicamente al analizar la constitucionalidad del derecho de reunión regulado en los artículos 102¹⁸ y 105¹⁹ del anterior Código

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C - 024 de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Allí se agregó que "[e]sta libertad es la base de la acción política en las campañas electorales y también de los movimientos cívicos y otras manifestaciones legítimas de apoyo y protesta". Además, se destacó que en con el criterio de extender el ámbito de las libertades, la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente le dio al el derecho de reunión un contenido menos restrictivo, que es fundamental en la vida política y social del país. Lo anterior, pues precisamente al establecerse que "toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente", se evitó consagrar en la propia Carta Política cada una de las restricciones de policía pertinentes.

¹⁸ Artículo 102. Toda persona puede reunirse con otras o desfilar en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito. Con



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procuradora General

Concepto 006198

Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) en la mencionada sentencia, en todo caso se concluyó que esas disposiciones no limitaban ni restringían el derecho fundamental de reunión reconocido en el artículo 37 superior y que, por el contrario, se trataba de normas razonables establecidas para el mantenimiento del orden público. Agregando, incluso, que aquellas respetaban el ordenamiento superior pues no hacían cosa distinta que establecer mecanismos para hacer efectivo los derechos fundamentales en aras de la convivencia pacífica, teniendo en cuenta para ello la función eminentemente preventiva y persuasiva que, por expreso mandato constitucional, le corresponde ejercitar a la Policía Nacional, declarándolas, por tanto, exequibles.

Pues bien, en el presente proceso se advierte que algunos enunciados normativos sobre el derecho de reunión regulados por la Ley 1801 de 2016 son muy similares al contenido de las normas del anterior Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) que fueron objeto de pronunciamiento mencionado por parte de la Corte Constitucional, lo que significa que existe un precedente jurisprudencial relevante a tener en cuenta en el estudio de la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, en especial los artículo 47 y 53 de la Ley 1801 de 2016.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se procederá a analizar cada una de las disposiciones demandadas por los actores y responder al problema jurídico planteado respecto de cada una de ellas, específicamente con el propósito de establecer si su contenido se debió haber fijado o no mediante ley estatutaria.

tales fines debe darse aviso por escrito presentado personalmente ante la primera autoridad política del lugar. Tal comunicación debe ser suscrita 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. Cuando se trate de desfiles se indicará el recorrido prospectado. *Inciso 4º Modificado. Decreto. 522 de 1971, art. 188.* Dentro de las 24 horas siguientes al recibo del aviso la autoridad podrá, por razones de orden público y mediante resolución motivada, modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización. Si dentro de ese término no se hiciera observación por la respectiva autoridad, se entenderá cumplido el requisito exigido por la reunión o desfile.

¹⁹ *Artículo 105.* La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido enunciados con la debida anticipación. Igualmente podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso.

(i) Con relación al artículo 47 de la ley 1801 de 2016

Esta vista fiscal advierte que cuando en el artículo 47 de la Ley 1801 de 2016 se afirma *"a efecto de las obligaciones relacionada con el derecho de reunión"* no se indica cuáles son las obligaciones relacionadas con el derecho de reunión. Lo cual resulta relevante en tanto uno de los criterios para determinar la reserva de ley estatutaria se encuentra en la definición de prerrogativas que se desprendan del derecho para los titulares y que, correlativamente, se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos. En este sentido, se destaca que la norma demandada no define ninguna regulación relacionada con obligaciones relacionadas con el derecho de reunión ni mucho menos las obligaciones que éste supone para los sujetos pasivos del mencionado derecho. Y con fundamento en ello se concluye que el enunciado normativo es conforme a la Constitución.

Ahora bien, cuando en la misma norma se establece *"entiéndase como aglomeración de público toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva"*, allí sí se está determinando uno de los elementos del derecho de reunión, como es la aglomeración de público, lo que quiere decir que se está definiendo uno de los elementos esenciales del mencionado derecho fundamental. Por tanto, dicho enunciado sí tiene reserva estatutaria y, en este caso, deberá declararse inexecutable, por tratarse de una ley ordinaria.

Por el contrario, cuando en la misma norma se dispone que, *"[e]n 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"*, si bien se mencionan las características y requisitos pertinentes, estos en todo caso no se definen, a



Concepto 006198

su vez, establece tres categorías de reuniones que desarrolla en artículos posteriores del Código Nacional de Policía y Convivencia.

En este sentido, dado que según los criterios jurisprudenciales la reserva de ley estatutaria rige para efectos del desarrollo de aspectos importantes del derecho fundamental y, más exactamente, de su núcleo esencial, como es el caso de los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones; los principios básicos para su ejercicio; y la definición de prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones los sujetos pasivos; se concluye que el enunciado normativo *sub examine* no desarrolla elementos estructurales esenciales del derecho fundamental de reunión, sino que simplemente hace mención a que en razón de las características y requisitos estableciéndose tres categorías o tipología, como tampoco desarrolla la estructura y principios del derecho de reunión.

En el mismo sentido, se hace importante recordar la regla jurisprudencial según la cual “[l]a reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario”²⁰, de conformidad con lo cual se concluye que la clasificación que se realiza en la norma en comento no constituye una regulación de aspectos importantes del núcleo esencial del derecho de reunión, por lo que es perfectamente factible que su regulación se realice mediante ley ordinaria, como es en este caso el Código Nacional de Policía.

En lo que tiene que ver con el reproche de constitucionalidad formulado contra el Parágrafo Único del artículo 47, por el hecho de que allí se delega al Gobierno Nacional la reglamentación de determinadas marcos materiales del artículo 47 de la Ley 1801 de 2016, el ministerio público considera que resulta importante precisar que en el presente asunto se está frente a la regulación del orden público a través de normas de policía, lo que se

²⁰ Corte constitucional. Sentencia C-756 de 2008, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

corresponde con el ejercicio del poder de policía que le corresponde al Congreso de la República al expedir el Código Nacional de Policía y de Convivencia (Ley 1801 de 2016). Y, al mismo tiempo, que dado que la norma se ubica dentro de la reserva de ley formal, lo cual implica la participación directa del Congreso como órgano máximo de deliberación política y de representación democrática en la regulación de la materia²¹, las autoridades administrativas, incluido el Gobierno nacional, en consecuencia, carecen de competencia para regular la materia o asunto porque es de resorte exclusivo del Congreso de la República.

Ahora, esta reserva formal en todo caso no vacía la competencia de la autoridad administrativa para, por vía de reglamento, desarrollar aspectos puntuales de materias dispuesta por el legislador, pero esto siempre y cuando aquella se circunscriba a reglas específicas e intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley²². Lo que significa que para que el Gobierno pudiese realizar la reglamentación señalada en el párrafo único del artículo 47 de la Ley 1801 de 2016 éste debe cumplir los presupuestos constitucionales anteriormente anotados.

Sin embargo, esta vista fiscal encuentra que el párrafo único del artículo 47 le señala al Gobierno Nacional los puntos que van hacer objeto de su reglamentación, tales como *"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*

²¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2014, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

²² Cfr. Sentencia C-619 de 2012, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. *"En tratándose de asuntos sometidos a reserva legal, la competencia reglamentaria es más limitada, pues se permite la colaboración del ejecutivo para desarrollar aspectos puntuales de la materia regulada pero circunscrito a reglas específicas intrínsecamente relacionadas con la ejecución de la ley de que se trate."* *"En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser "delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "deslegalizadas", esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución"*.



Concepto 006198

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," se observa que la norma fija de manera amplia e imprecisa aspectos del derecho de reunión objeto de reglamentación, entregándole por tanto un margen de reglamentación al ejecutivo amplio, esto es, sin circunscribirlo a reglas específicas relacionadas con la debida ejecución de la ley.

En efecto, se observa que no existe reglas específicas con relación a cada una de las pautas generales, como por ejemplo la clasificación de la edad para el ingreso, una pauta muy general que indudablemente carece de reglas específicas para su reglamentación, lo cual implica un margen de reglamentación amplio en favor del ejecutivo sobre un asunto que tiene reserva legal, lo que resulta inconstitucionalmente inadmisibile.

En este sentido, debe destacarse que la Corte Constitucional ya ha señalado que, si bien el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia no está obligado a desarrollar de manera integral todas las materias, pudiendo efectivamente delimitar los temas y facultar su concreción a través de la expedición de reglamentos de naturaleza administrativa pero que, cuando de asuntos sometidos a reserva legal la competencia reglamentaria es más limitada, pues se permite la colaboración del ejecutivo para desarrollar aspectos puntuales de la materia regulada pero ello circunscrito a reglas específicas intrínsecamente relacionadas con la ejecución de la ley de que se trate²³. Lo que quiere decir que el legislador no puede delegar al ejecutivo materias objeto de reserva de ley porque con ello estaría nada menos que deslegalizando un asunto que es competencia exclusiva de una norma con rango de ley, o competencia exclusiva suya.

²³ Cfr. Ibidem.

Con base en las anteriores consideraciones, se tiene que en el párrafo único del artículo 47 se delegó al Gobierno Nacional la reglamentación de unas pautas fijadas por la ley que, en todo caso, no cumplen con los presupuestos anteriormente anotados, es decir, con los requisitos constitucionalmente exigidos para que el ejecutivo pueda ejercer dicha facultad en relación con un asunto que tiene reserva de ley formal. Lo que implica que allí se le entregó indebidamente al ejecutivo la reglamentación de un asunto que tiene reserva legal formal, que debe hacerse mediante Código, aunque no mediante reserva de ley estatutaria por cuanto los temas que son objeto de reglamentación no son elementos estructurales y esenciales del derecho fundamental de reunión que sean susceptible de reserva legal estatutaria, lo que afecta su constitucionalidad.

(ii) Con relación al artículo 53 de la ley 1801 de 2016

Esta vista fiscal estima que la disposición anunciada, por el contrario, es respetuosa del ordenamiento superior, toda vez que existe por lo menos un precedente jurisprudencial relevante que lleva a esa conclusión, pues allí se se analizó la constitucionalidad de enunciados normativo similares al que se demanda.

En efecto, debe advertirse que (a) los enunciados normativos del artículo 53²⁴ de la Ley 1801 de 2016 y del artículo 102²⁵ del Decreto 1355 de 1970

²⁴ El artículo 53 del nuevo Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016) señala: "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".

²⁵ El artículo 102 del pasado Código Nacional de Policía (Decreto ley 1355 de 1970) establecía que: "Toda persona puede reunirse con otras o desfilar en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito. Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado personalmente ante la primera autoridad política del lugar. Tal comunicación debe ser suscrita 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. Cuando se trate de desfiles se indicará el recorrido prospectado. Inciso 4º Modificado. Decret. 522 de 1971, art. 188. Dentro de las 24 horas siguientes al recibo



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procuradora General

Concepto 006198

son casi idénticos; y (b) que la Corte Constitucional, al analizar el artículo 102 del Decreto - Ley 1355 de 1970 en la Sentencia C-024 de 1994, señaló que dicha norma no restringe el derecho fundamental de reunión reconocido en el artículo 37 de la Constitución por cuanto es una norma razonable establecida para el mantenimiento del orden público y un mecanismo para hacer efectivo los derechos fundamentales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho de reunión del aparte normativo del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 son casi los mismos que los requeridos en el artículo 102 del anterior Código Nacional de Policía, por lo que esta jefatura considera que son igualmente razonables los requisitos exigidos por la norma *sub examine*, en donde no se observa ninguna limitación respecto del derecho fundamental de reunión. Esto, pues dar aviso por escrito ante la autoridad política del lugar, con una información básica mínima como el día, hora, sitio, anticipación de 48 horas, y el recorrido prospectado cuando se trate de desfile, son requisitos de mínima logística e información necesarios para que la primera autoridad de policía del lugar efectivamente tenga conocimiento e información del evento a realizarse y pueda disponer de las medidas policivas y preventivas necesarias para garantizar el orden y brindar seguridad de los manifestantes. Como también sucede con el verificar que no coincida a la misma hora con otra manifestación y adoptar las medidas de tránsito pertinentes con el propósito de no afectar las movilidad y transporte de servicio público y de los vehículos particulares, por lo que dichas exigencias mínimas son necesarias para garantizar el orden público y poder garantizar el ejercicio de este derecho.

En este sentido, indudablemente resulta exagerado exigir que fuese en una ley estatutaria en donde se establecieran este tipo de requisitos, necesarios

del aviso la autoridad podrá, por razones de orden público y mediante resolución motivada, modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización. Si dentro de ese término no se hiciera observación por la respectiva autoridad, se entenderá cumplido el requisito exigido por la reunión o desfile.

para la realización de este derecho y en aras de garantizar el orden público, y por tanto, requisitos que no constituyen una limitación del derecho fundamental.

En efecto, no está dentro del ámbito de una ley estatutaria y resultaría absurdo siquiera intentar regular allí los lugares o calles por donde debe transitar una manifestación en ejercicio del derecho de reunión en todos los municipios y ciudades del país. Al mismo tiempo que indudablemente resultaría irresponsable que los ciudadanos realizaran manifestaciones en ejercicio del derecho de reunión sin dar aviso previo a las autoridades del municipio correspondientes, para efectos de que este adoptase las medidas pertinentes para garantizar el efectivo ejercicio del derecho y no se afecte el espacio público, la libertad de locomoción no solo de los manifestantes sino de la ciudadanía en general que transita a pie o mediante vehículo particular o de servicio público.

Por lo tanto, se concluye que los incisos 2 y 3 del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 que son objeto del reproche constitucional aquí analizado de ninguna manera están limitando el derecho fundamental de reunión, por lo que en forma alguna desconocen reserva de ley estatutaria.

(iii) Con relación al artículo 54 de la ley 1801 de 2016²⁶

Tampoco le asiste razón a los accionantes, en concepto de esta jefatura, cuando afirman el artículo 54 constituye una limitación del derecho fundamental de reunión que debe ser regulada por reserva de ley estatutaria, es exagerada dicha consideración. Por el contrario, debe llamarse la atención sobre el hecho de que ellos no realizan ninguna

²⁶ "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 arteriales 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".



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procuradora General

Concepto 006198

argumentación concreta sobre los enunciados normativos de este artículo, sino que se limitan a sostener que constituye una restricción del derecho de reunión simple y llanamente que debe ser regulada mediante ley estatutaria.

Además para esta vista fiscal, teniendo en cuenta que la primera autoridad política y de policía del municipio o distrito lo constituye el alcalde, y esto por expreso mandato constitucional (artículo 315 numeral 2), la regulación del artículo 54 se ajusta al ordenamiento superior y no afecta en nada la reserva de ley estatutaria, por cuanto se trata de un mecanismo para hacer efectivo el derecho fundamental de reunión en aras de la convivencia pacífica.

Además, es completamente razonable y justificable la norma en cuestión para el caso de las vías, arterias principales o corredores de transporte público colectivo, pues efectivamente deben establecerse planes eficaces de desvío para facilitar la movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento, como medida de protección de sus derechos (artículo 54).

(iv) Con relación al artículo 55 de la ley 1801 de 2016²⁷

Finalmente, aunque la norma demandada busca proteger el ejercicio del derecho de reunión o movilización pacífica de quienes convocan y participan, el ministerio público encuentra que allí en últimas sí se termina prohibiendo "divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones", así como también "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

²⁷ "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".

Concepto 006198

constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica", y dado que el derecho de reunión constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos (C-024 de 1994), ello significa que allí se reglamentan elementos esenciales del derecho de fundamental de reunión.

Dado que prohibiciones de ese tipo, deben ser objeto de una regulación estatutaria que delimite sus fronteras y su ámbito de aplicación, se concluye que la norma acusada desconoció la reserva de ley estatutaria.

Así, se considera que esta norma es inconstitucional por cuanto regula uno de los elementos estructurales del derecho fundamental de reunión al establecer las prohibiciones señaladas, y asiste razón a los accionantes cuando afirman que dicha regulación debió establecerse por vía de ley estatutaria.

3.3. Con relación a la constitucionalidad del artículo 48 de la Ley 1801 de 2016

Finalmente, frente a la inconstitucionalidad alegada del artículo 48 en razón de la delegación que por su medio hizo el legislador al ejecutivo para la reglamentación "*de las condiciones y requisitos para la realización de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas*", esta jefatura coincide con los accionantes en que ello 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.

Pues bien, dado que en el presente asunto el legislador le está entregando al ejecutivo un asunto que únicamente puede ser reglamentado por él



Concepto 005198

mismo a través de una ley, bien sea un Código o una ley estatutaria, este cargo también está llamado a prosperar.

4. Conclusión

De conformidad con lo anterior, el ministerio público le solicita a la Corte Constitucional:

- (i) Declarar INEXEQUIBILES el enunciado normativo del artículo 47 que señala: *"entiéndase como aglomeración de público toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva"*; así como el párrafo único del artículo 47; el artículo 48 y el artículo 55 de la Ley 1801 de 2015, Código Nacional de Policía y Convivencia.
- (ii) Declarar EXEQUIBILES los artículos 53, 54 y del inciso primero y del párrafo primero del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016; y
- (iii) Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre el Parágrafo Tercero del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, por ineptitud sustancial del cargo.

De los señores magistrados,


MARTHA ISABEL CASTAÑEDA CURVELO
Procuradora General de la Nación

ABG/DP