

2024 2:30 PM

Bogotá, D.C., 24 NOV 2016

Señores,
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39 numeral 1 y párrafo 3; 41 párrafo 3; 53, 55, 56, 102 numeral 9; 149 numeral 1; 155, 157 y 205 numeral 12 de la Ley 1810 de 2016.

Demandante: Alirio Uribe Muñoz y otros

Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez.

Expediente D-11670.

Concepto 006207

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Alirio Uribe Muñoz y otros, quienes en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6° y 242, numeral 1° superiores, solicitan que se declare la inexecuibilidad de los artículos 39 numeral 1 y párrafo 3; 41 párrafo 3; 53, 55, 56, 102 numeral 9; 149 numeral 1; 155, 157 y 205 numeral 12 de la Ley 1810 de 2016. (se subraya lo demandado):

“LEY 1810 DE 2016

‘Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia Sancionado el 29 de julio de 2016’

[...]

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.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

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 u 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 u 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.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

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:

COMPORTAMIENTOS

MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR

Numeral 1

Multa General tipo 4; Restitución y protección de bienes inmuebles; Inutilización de bienes; Destrucción de bien.

Numeral 2

Multa General tipo 4; Destrucción de bien.

COMPORTAMIENTOS

MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR

Numeral 3

Multa General tipo 4.

Numeral 4

Multa General tipo 4; Inutilización de bienes.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

Numeral 5	Multa General tipo 4; Inutilización de bienes; Destrucción de bien.
Numeral 6	Multa General tipo 1.
Numeral 7	Multa General tipo 1.
Numeral 8	Multa General tipo 1.
Numeral 9	Multa General tipo 4; Disolución de <u>reunión</u> o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.
Numeral 10	Multa General tipo 1.
Numeral 11	Multa General tipo 4.
Numeral 12	Multa General tipo 2.

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 de Policía se clasifican en inmateriales y materiales.

Los medios inmateriales son aquellas manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de Policía.

Son medios inmateriales de Policía:

1. Orden de Policía.
2. Permiso excepcional.
3. Reglamentos.
4. Autorización.
5. Mediación policial.

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.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

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.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procuradora General

Concepto 006207

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.

[...]

1. Planteamiento de la demanda

Como puede observarse, la demanda recae sobre nueve (9) artículos del Código Nacional de Policía y Convivencia, cada uno de los cuales expresa temáticas específicas.

Para organizar mejor la presentación de la demanda, los accionantes dividieron los cargos en dos categorías de la siguiente manera:



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

- (i) sobre los cuatro (4) primeros artículos se presentan cargos relacionados con el principio de legalidad y el derecho a la manifestación pública; y
- (ii) sobre los cinco (5) restantes, los cargos se relacionan con el derecho a la libertad personal.

A continuación se resume la manera en la que fueron argumentados los cargos en el mismo orden en el que fueron presentados en la demanda.

1.1. Normas que vulneran el principio de legalidad y el derecho a manifestarse públicamente

La parte actora solicita inicialmente que se declare la inexecutable de los artículos 53, 55, 56 y 103 en su numeral 9 del Código Nacional de Policía y Convivencia. En estos artículos se establecen las condiciones para adelantar reuniones y manifestaciones en el espacio público así como en zonas amparadas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Para los accionantes esta regulación viola de forma directa el principio de legalidad contenido en el artículo 29 superior y el derecho a la manifestación pública y pacífica del artículo 37 de la Constitución que se encuentran protegidos también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque el establecimiento de condiciones procedimentales limita el ejercicio de los derechos referidos.

Atendiendo al contenido del derecho a la manifestación pública, indican que el requisito de previo aviso de 48 horas de antelación para adelantar una reunión o manifestación pública contenido en el artículo 53 de la ley 1801 de 2016, vulnera la constitución debido a que se trata del mismo plazo que contemplaba el Código de Policía anterior, lo que significa que no ocurre la "actualización de la norma" que se pretendía con la expedición del nuevo código.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

Respecto del mismo artículo 53, los demandantes indican que su inciso 5° permite disolver toda reunión y manifestación cuando cause alteraciones a la convivencia lo cual resulta inconstitucional porque restringe el núcleo esencial del derecho a la manifestación pública y pacífica imponiendo la sanción de la disolución de la reunión o manifestación cuando se dé el supuesto de "alteraciones a la convivencia" que para la parte actora es además, muy vago y no es claro, preciso ni unívoco y por tanto vulnera el principio de legalidad del debido proceso (artículo 29 CP).

Respecto del artículo 55 del Código Nacional de Policía y Convivencia manifiestan que conlleva una omisión legislativa relativa reprochable constitucionalmente por que el artículo no contempla una sanción para la conducta descrita y esta omisión viola tanto el preámbulo como, el principio de la dignidad humana (artículo 1 CP); los fines superiores del Estado (artículo 2 CP) y la debida prevalencia de los derechos humanos establecida en el artículo 5 superior.

Para los accionantes resulta también claro que cuando el artículo 56 autoriza excepcionalmente a las fuerzas militares para que realicen operativos de control, contención o garantía de movilizaciones sociales terrestres desconoce la vigencia permanente del derecho internacional humanitario (artículo 214.2 CP) y el consecuente principio de distinción entre combatientes y no combatientes, al tiempo que suplanta las funciones que constitucionalmente le fueron conferidas a la policía de acuerdo con el artículo 218 constitucional.

Finalmente, los demandantes explican que la prohibición dispuesta en el artículo 103 que se relaciona con la celebración de reuniones en áreas protegidas sin autorización de la autoridad ambiental, vulnera no sólo el derecho a la manifestación pública y pacífica (artículo 37 CP) sino además el derecho a un ambiente sano protegido por el artículo 79 de la Carta Política.

1.2. Normas que vulneran el derecho a la libertad personal

Respecto de un segundo grupo de normas, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 39 (numeral 1 y parágrafo 3), 41 (parágrafo 3), 149 (numeral 1 del inciso 6), 157 y 205 (numeral 12) del Código Nacional de Policía y Convivencia debido a que, según su criterio, vulneran el derecho a la libertad personal (artículo 28 CP) y el debido proceso protegido por el artículo 29 constitucional.

En efecto para los demandantes, cuando los artículos 39 y 41, 149, 155, y 205 regulan las condiciones para que opere el traslado por protección se transgrede el mandato de los artículos 28 y 29 superiores; el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por consiguiente manifiestan en la demanda que tanto la prohibición para los niños, niñas y adolescentes de consumir, comercializar, distribuir, tener, almacenar, portar sustancias psicoactivas o tóxicas, alcohólicas o demás sustancias estimulantes que puedan afectar su salud como la consecuente posibilidad de ser trasladados a centros de protección estipuladas en el artículo 39 del Código Nacional de Policía y Convivencia desconoce la protección del derecho a la igualdad y la prevalencia de los derechos de los niños contenidas en los artículos 13 y 44 de la Constitución.

También queda expuesto en la demanda que el parágrafo 3 del artículo 41 del mismo Código habilita a la policía nacional para trasladar por protección a los habitantes de calle que se encuentren bajo efecto de sustancias psicoactivas que vulneren su voluntad, facultad que vulnera los artículos 1, 13, 16, 24 y 28 superiores que protegen respectivamente la dignidad humana, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad, a la libre circulación y a libertad personal.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procuradora General

Concepto 006207

De acuerdo con la demanda, el traslado para procedimiento policivo habilitado por el artículo 157 del Código Nacional de Policía y Convivencia vulnera los artículos 28 y 29 de la Carta Política, así como el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que protegen tanto el derecho a la libertad personal como el debido proceso.

Respecto del artículo 205 del Código Nacional de Policía y Convivencia, los demandantes únicamente indican que *"también se integra a este cargo por unidad normativa la primera parte del numeral 12 del artículo 205 que establece que corresponde a los alcaldes 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"*; pero no se aportan más razones o fundamentos respecto de cómo esta norma contraría la constitución.

Por último, los demandantes solicitan a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas y la constitucionalidad condicionada del artículo 55 "bajo el entendido de que quien incurra en señalamientos infundados contra manifestantes estarán sujetos a una Multa General tipo 4, o en su defecto, se exhorte al Congreso de la República que en un plazo no superior a un año adicione el artículo 55 de la ley 1801 de 2016 para que se incluya la sanción correspondiente a la conducta descrita.

2. Problema jurídico

De conformidad con los cargos resumidos, en el presente proceso se deben determinar los siguientes problemas jurídicos:

1. Si los apartes demandados de los artículos 53, 55, 56 y 103 en su numeral 9 del Código Nacional de Policía y Convivencia infringen lo dispuesto en los artículos 13, 29 y 37 de Constitución Política



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

respecto del derecho a la igualdad, al principio de legalidad del debido proceso y al derecho a manifestarse públicamente.

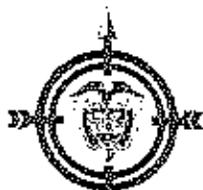
2. Si los apartes demandados de los artículos 39, 41, 157 transgreden los derechos a la igualdad, la libertad personal y al debido proceso constitucionalmente protegidos (artículos 13, 28, 29 y 44 CP).
3. Si en la redacción del artículo 55 del Código Nacional de Policía y Convivencia se presentó una omisión legislativa relativa y en consecuencia es necesario llenar el vacío legislativo a través de la definición de una sanción para la conducta prohibida a través de esa norma.

3. Análisis constitucional

Para facilitar la presentación de este análisis constitucional, a continuación se tendrá en cuenta la distribución de los cargos de constitucionalidad presentada por los accionantes en dos grandes apartados individualizando además, en cada caso, el análisis de cada uno de los artículos sobre los que recaen los cargos y estudiando las razones por las que se considera que la norma es constitucional o no.

- 3.1. Normas acusadas de vulnerar el principio de legalidad del derecho al debido proceso (artículo 29 CP) y el derecho a manifestarse públicamente (artículo 37 CP)

En este apartado se analizará el contenido de los artículos 53, 55, 56 y 103 en su numeral 9 del Código Nacional de Policía y Convivencia que establecen las condiciones para adelantar reuniones y manifestaciones en el espacio público así como en áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas para verificar en cuáles casos se vulneran el principio de legalidad del derecho al debido proceso (artículo 29 CP) y el derecho de reunión (artículo 37 CP).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procuradora General

Concepto 006207

3.1.1. Constitucionalidad del artículo 53 de la ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia

Sobre la regulación del contenido del derecho de reunión la Corte Constitucional profirió en el año 1994 la sentencia C-024 en la que realizó el control de constitucionalidad de los artículos 102 y 103 del Decreto 1355 de 1970, anterior Código Nacional de Policía. En esta decisión, la Corte aportó argumentos materiales que, en concepto de esta vista fiscal, sirven de guía para identificar si el objeto de las normas ahora demandadas tienen o no reserva de ley estatutaria o si puede regularse mediante una ley ordinaria como el nuevo Código Nacional de Policía.

En efecto, en la decisión referida, 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 políticos¹. Por lo anterior, explicó la Corte que de acuerdo con la Constitución única y exclusivamente la ley, aunque en ningún caso el reglamento administrativo, puede limitar el ejercicio del derecho de reunión. También insistió 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.

¹ 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 u 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.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 005207

Sin embargo, al analizar la constitucionalidad de la regulación del derecho de reunión de los artículos 102² y 105³ del anterior Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) asimilables e incluso más restrictivo que el artículo 53 del código actual, el juez constitucional concluyó que esas disposiciones no limitaban ni restringían el derecho fundamental de reunión reconocido por el artículo 37 superior sino 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 y finalmente las declaró exequibles.

El expuesto precedente jurisprudencial es relevante y debe ser tenido en cuenta por la Corte Constitucional, para constatar que el artículo 53 de la ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, contrario a lo sostenido por los accionantes, es respetuoso del ordenamiento superior y así lo ha reconocido el mismo tribunal al analizar la constitucionalidad de enunciados normativo similares e incluso más restrictivos al que se demanda.

Como quedó visto en el resumen de la demanda, para los accionantes el requisito de previo aviso de 48 horas de antelación para adelantar una reunión o manifestación pública contenido en el artículo 53 de la ley 1801 de 2016, vulnera la constitución debido a que se trata del mismo plazo que

² Artículo 102. Toda persona puede reunirse con otras o desfilar en sitios públicos 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 escrito debe ser suscrito por lo menos por tres personas. Tal aviso deberá expresar una fecha y un día de proyectada reunión y se presentará con 48 horas de antelación. Cuando se trate de desfiles se indicará el recorrido proyectado (...)

³ 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.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procuradora General

Concepto 006207

contemplaba el código de policía anterior, lo que en concepto de los demandantes significa que no ocurre la "actualización de la norma" que se pretendía con la expedición del nuevo código.

Sin embargo, debe advertirse que: "(a) los enunciados normativos del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 y del artículo 102 del Decreto 1355 de 1970 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 la regulación de las condiciones en las que se ejerce el derecho de reunión constituyen una norma razonable establecida para el mantenimiento del orden público y un mecanismo para hacer efectivo los derechos fundamentales"⁴.

En ese sentido, 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 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 la movilidad y transporte de servicio público y de los vehículos particulares. De esta manera puede advertirse que se trata de exigencias mínimas que sí resultan necesarias para garantizar el orden público y para garantizar el ejercicio de este derecho.

⁴ Así lo manifestó esta vista fiscal recientemente en el concepto del Expediente D-11604, acumulado D-11611 al analizar la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

Respecto de este mismo artículo 53, los accionantes consideran que cuando el inciso 5° permite disolver toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia se restringiría el núcleo esencial del derecho a la manifestación pública y pacífica e identifican esa disolución de la manifestación con la imposición de una sanción cuando se dé el supuesto de "alteraciones a la convivencia" que para la parte actora es además, muy vago y no es claro, preciso ni unívoco y por tanto vulnera el principio de legalidad del debido proceso (artículo 29 CP) y la reserva de ley que protege los derechos fundamentales.

Al respecto es necesario precisar que la facultad de disolución de las manifestaciones que alteren la convivencia no es una sanción ni restringe el ejercicio del derecho de reunión prohibiendo que se lleve a cabo, ni estipulando que no puede realizarse, sino que es una posibilidad *expost* que sólo lo regula para que no se ejerza de manera extralimitada, vulnerando los derechos de los demás, el orden público y la seguridad ciudadana.

En consecuencia, indudablemente resultaría exagerado exigir que fuese en una ley estatutaria en donde se establecieran este tipo de requisitos, necesarios 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 si quiera 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 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.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procuradora General

Concepto 006207

Por lo tanto, se concluye que el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, objeto del reproche constitucional aquí analizado, de ninguna manera limitan el derecho fundamental de reunión, ni desconocen en forma alguna la reserva de ley estatutaria.

3.1.2. Omisión Legislativa Relativa en el artículo 55 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia.

Esta jefatura considera que en el presente proceso esa corporación debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo en razón de su falta absoluta de competencia para conceder *la pretensión* de los accionantes frente al artículo 55 del Código Nacional de Policía y Convivencia, debido a que no es posible que declare la existencia de *omisiones legislativas* de carácter *relativo*, sino *absoluto*.

Para efectos de justificar esta posición, de antemano resulta menester advertir que es evidente que la petición principal del actor no es que la norma demandada sea declarada inexecutable y, por lo tanto, desaparezca del ordenamiento jurídico, sino, por el contrario, que la Corte Constitucional declare la existencia de una omisión legislativa relativa y que, como consecuencia de ello, *supla* esa omisión estableciendo un monto específico de multa para que la prohibición del artículo 55 contenga una sanción que la haga efectiva.

En efecto, la norma acusada prohíbe "*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 constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica*" y no presenta una consecuencia explícita para aquellas personas que contravengan esta disposición.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

No obstante los accionantes mencionan que la sanción propuesta por ellos es el ingrediente ausente en el artículo 5 del Código Nacional de Policía y Convivencia que faculta a la Corte para declarar la existencia de la omisión legislativa relativa. Al respecto, es necesario recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, una omisión legislativa relativa sólo tiene lugar

“cuando el legislador, al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella, y puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución”⁵.

En efecto, aunque el artículo 55 de la Ley 1801 de 2016 termina prohibiendo un comportamiento y no contempla una sanción para el mismo, se omite un ingrediente importante, pero que no hace inconstitucional la norma aunque carezca de él. En efecto, existen prohibiciones incluso constitucionales, como la prohibición del consumo de drogas que carecen de sanción o consecuencia, es decir que la sanción no es un elemento esencial exigido por la Constitución para garantizar la efectividad del derecho a la manifestación pública y que sin ella el contenido del derecho permanece intacto.

Así, respetando los fines superiores y esenciales del Estado (artículo 2 CP), así como la debida prevalencia de los derechos humanos establecida en el artículo 5 superior, esta vista fiscal no encuentra que la Corte deba hacer uso de la figura jurisprudencial de la *omisión legislativa relativa* para abrogarse la función legislativa y suplir así el debate democrático necesario para llenar de contenido una norma como la analizada y respetar de esta manera el modelo de estado adoptado en la constitución política.

⁵ Sentencia C-351 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

En efecto, ha dicho la Corte:

“Tratándose de la omisión absoluta, es claro que el órgano de control carece de competencia para emitir pronunciamiento de fondo, pues la misma comporta una ausencia total e íntegra de normatividad que, en cualquier caso, impide una confrontación material, objetiva y verificable con el texto de la Carta Política, aspecto que resulta relevante al proceso de constitucionalidad, en cuanto responde a la técnica a partir de la cual éste último se edifica, configura y desarrolla. Si no ha sido expedida una ley en sentido formal y material, no puede hablarse de un cotejo entre normas legales y el texto de la Constitución Política y, de contera, no es posible que prospere el reproche que por omisión se formula ante este organismo de control”⁶.

En el mismo sentido, todavía más recientemente se sostuvo que:

“[L]a Corte ha señalado que carece de competencia para pronunciarse en el caso de omisión absoluta⁷, dado que es de la esencia del juicio de constitucionalidad la existencia de una norma legal específica, como referente sobre el cual debe recaer el análisis [...toda vez que la] doctrina de esta corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso”⁸ (subrayas fuera del texto).

⁶ Sentencia C-185 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷ Se citan allí las sentencias C-543 de 1996 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), C-780 de 2003 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1154 de 2005 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-192 de 2006 y C-542 de 2008 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

⁸ Sentencia C-533 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). Se destaca que de la definición de omisión legislativa relativa que se hace en esta sentencia (como en todas las anteriores) se desprende que la misma siempre implica el incumplimiento de un mandato constitucional por parte del legislador y no simplemente un silencio que el legislador, voluntaria o autónomamente, decide hacer sobre un determinado asunto respecto del que la Constitución no le da una orden determinada (siendo este el motivo por el cual se le denomina omisión legislativa y no omisión constitucional o, simplemente, libertad de configuración de legislador). Pero que, distinguiendo esta última de la omisión legislativa relativa, la Corte ha concluido que es la ausencia del otro extremo de la comparación, esto es, de una norma legal que pueda compararse con el mandato constitucional, lo que le impide pronunciarse o ejercer un control con ocasión de una acción de inconstitucionalidad. Precisamente por esta razón, para esta Jefatura resulta verdaderamente *extraño, incomprensible e inaceptable* lo resuelto en la Sentencia C-577 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en donde, al mismo tiempo que la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre dos de las normas demandadas y declaró exequible otra de ellas, también decidió exhortar al Congreso a legislar sobre una materia determinada, fijarle un término para hacerlo y establecer una especie de norma supletoria en caso de que éste no lo hiciera. Y, todo esto, simplemente aduciendo, como lo reiteró al negar la nulidad de esa decisión, que “[e]l déficit de



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procuradora General

Concepto 005207

Por este motivo el ministerio público le solicitará a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre la omisión de la que se acusa al artículo 55 del Código Nacional de Policía y Convivencia y encontrando que hubo una omisión legislativa absoluta, considera prudente que la Corte Exhorte al Congreso de la República para que ejerciendo legítimamente sus funciones dote de sanción la norma demandada.

3.1.3. El artículo 56 de la ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia no transgrede la Constitución

Si bien es cierto que la autorización para que las fuerzas militares disuelvan determinadas manifestaciones públicas que estipula el artículo 56 de la ley *sub exámine*, es interpretada por los accionantes como una contradicción con el principio de distinción entre combatientes y no combatientes propio del derecho internacional humanitario que, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 214 superior debe ser respetado en todo momento; también es cierto que la norma acusada considera en su propio texto una serie de condiciones que por regla general impiden a las fuerzas militares intervenir y abren esta única posibilidad para situaciones que constitucionalmente lo permitan. Parecería entonces que los accionantes hacen caso omiso del texto legal demandado que explicita que **“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”** (negritas fuera del texto original).

protección advertido no lo declaró la Corte a partir de lo que pueda hacer falta, sino a partir de lo que la Constitución establece. Así, entonces, si la Constitución ordena una protección completa habrá inconstitucionalidad si se evidencia que la protección que efectivamente se ofrece no es plena [...] Por lo tanto, la Corte no actuó respecto de un vacío total, pues invocó disposiciones constitucionales vigentes [...] si de la Carta surge una protección que se brinde debe ser completa y la falta de un mecanismo impide que lo sea, ello no equivale al vacío total sino a la existencia de una norma implícita que impone una orientación contraria a la derivada del texto superior” (Auto 155 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Por lo tanto, es claro que en la Sentencia C-577 de 2011 la Corte sí declaró una omisión legislativa absoluta (en la misma sentencia se reconoce que la norma demanda no estaba *“afectad[a] por una omisión legislativa de carácter relativo”*) o, en el peor de los casos, estableció una nueva doctrina que podría llamarse *“teoría de la omisión legislativa implícita”*, de conformidad con la cual esa Corte siempre es competente para pronunciarse sobre todas las omisiones en que incurra el Legislador, pero no porque pueda juzgar vacíos legales sino porque, supuestamente, si puede juzgar las *normas implícitas* que estos vacíos suponen. Una tesis, desde luego forzada y carente de realidad, que esta Jefatura no puede compartir.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

De igual manera es necesario reiterar que la norma acusada no desconoce el contenido del artículo 218 de la constitución que le asigna a la policía nacional el fin primordial de mantener *“las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*. En efecto, el artículo 56 acusado establece que de conformidad con los estándares internacionales, la Policía debe garantizar los derechos de toda la ciudadanía que intervienen directa o indirectamente en una movilización y que el uso de la fuerza debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones. Pero además, el artículo 56 también señala que su actuación deberá ser oportuna, sin afectar el desarrollo de la movilización que se haga de conformidad con las normas de convivencia y en atención 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.

En ese sentido es posible afirmar que el legislador, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, justamente armonizó la norma analizando la necesidad de evitar que las fuerzas militares intervinieran en el derecho de reunión y de manifestarse públicamente y para hacer la norma ostensiblemente respetuosa del ordenamiento constitucional incluyó la excepción de que las fuerzas militares intervengan únicamente cuando la constitución lo autorizara. Por consiguiente, en atención a la conformidad que se presenta entre la norma y la constitución, el artículo 56 de la ley 1801 de 2016 debe ser declarado exequible y permanecer incólume en el Código Nacional de Policía y Convivencia que hemos venido estudiando.

3.1.4. Constitucionalidad del numeral 9º del artículo 103 de la ley 1801 de 2016



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

Para finalizar el análisis de este grupo de normas que, según los demandantes desconocen el derecho de reunión y el principio de legalidad del derecho al debido proceso, se presentarán las razones por las que el ministerio público considera que el artículo 103 es respetuoso de la Constitución Política y por lo tanto no debe ser modificado ni excluido del texto del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia.

Los argumentos de los demandantes indican que el artículo 103 vulnera no sólo el derecho a la manifestación pública y pacífica (artículo 37 CP) sino además el derecho a un ambiente sano protegido por el artículo 79 de la Carta Política, porque establece en su artículo 9° que “promover, realizar o participar en reuniones o actividades que involucren aglomeración de público no autorizadas por la autoridad ambiental” son comportamientos que afectan las áreas protegidas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Según la parte actora las reuniones que celebra la comunidad ambientalista en las zonas referidas buscan el propósito contrario al indicado por la ley, de manera que someter su efectividad a la autorización de una autoridad ambiental supone un atentado contra los propósitos de defender el derecho a un ambiente sano y la posibilidad de reunirse en estos escenarios para su defensa. Sin embargo, para esta vista fiscal resulta claro que si la intención de los grupos de defensa ambiental es proteger los recursos naturales y el ambiente sano, deberían ser los principales interesados en que existan garantías de protección para estas áreas protegidas y someterse a la vigilancia y posición de garante de la autoridad ambiental, que conociendo de primera mano los riesgos y requerimientos especiales de cada área protegida, debe prever las necesidades para las personas que se quieran reunir y garantizar la logística necesaria para proteger tanto a los visitantes que se reúnen como los límites de carga de los ecosistemas que los mismos accionantes reconocen en su escrito.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

Justamente el texto del mismo artículo 79 superior que los accionantes alegan que se transgrede con la norma acusada impone el deber estatal de “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. Este deber del Estado implica que se adopten las medidas necesarias para garantizar la integridad de las zonas protegidas por el SINAP y que deban regularse las reuniones que se lleven a cabo en sus inmediaciones, pues las mismas ponen en riesgo su sostenibilidad ambiental y éste se supone ser el interés de los grupos ambientalistas que alegan la inconstitucionalidad de la norma, lo que a todas luces resulta contradictorio.

En consecuencia, esta vista fiscal solicitará a la Corte Constitucional que, atendiendo al interés ambiental (artículo 79 CP) que defienden los mismos demandantes, se declare la constitucionalidad del numeral 9° del artículo 103 del Código Nacional de Policía y Convivencia.

3.2. Análisis de las normas acusadas de vulnerar el derecho a la libertad personal (artículo 28 CP) y el derecho al debido proceso (artículo 19 CP)

Para el análisis de este segundo grupo de normas que, en concepto de la parte actora vulneran el derecho a la libertad personal, tanto como el derecho al debido proceso de los artículos 28 y 29 superiores respectivamente, se presentará un análisis individual de constitucionalidad de los artículos 39 y 41 del Código Nacional de Policía y Convivencia por las características particulares de cada caso y un análisis conjunto de los artículos 149, 155, 157 y 205 del Código Nacional de Policía y Convivencia, debido a que las normas regulan un mismo tipo de traslado y son complementarias entre sí.

3.2.1 Constitucionalidad del artículo 39 de la ley 1801 de 2016 que protege derechos de los niños



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

El artículo 39 del Código Nacional de Policía y Convivencia prohíbe legítimamente a los niños *“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”* y autoriza en concordancia con la ley 1098 de 2006 a las administraciones municipales o distritales determinar los sitios adecuados a los que se podrán trasladar los niños, niñas y adolescentes que incurran en el comportamiento prohibido, para su protección e imposición de la medida correctiva correspondiente.

Sin embargo, señalan los accionantes que se trata de una medida de intromisión en la libertad de los menores, en especial, en cuanto a la posibilidad de consumir sustancias psicoactivas e indican que la norma no precisa adecuadamente cuál de las tres (3) medidas que contempla es la aplicable para cada caso.

Lo que no advierten los demandantes es que las tres medidas contempladas por la norma: (i) amonestación o programa de pedagógico ; (ii) protección y restablecimiento de derechos y (iii) posibilidad de traslado a un lugar de protección, son medidas concurrentes, no contradictorias y contempladas en su totalidad en el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006 en los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) regulados por el artículo 100 y que existe una división de la Policía Nacional denominada Policía de Infancia, que debe acompañar los procesos en los que los niños, que consumiendo este tipo de sustancias prohibidas resultan afectados y victimizados, tienen derecho a ser trasladados a sitios de protección no a manera de sanción, sino para retrotraerlos de comportamientos y ambientes en los que corren un mayor peligro.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN
Procuradora General

Concepto 005207

No puede olvidarse que es justamente el artículo 44 superior el que indica que los derechos de los niños son prevalentes frente a los derechos de los demás y que merecen una especial protección constitucional, estatal y social y mal podría interpretarse que la contemplación de su traslado por agentes de policía especializados en el trabajo con menores de edad implique la transgresión de la constitución.

En un sentido totalmente contrapuesto al esbozado por los demandantes, el artículo 39 vela porque el consumo de las referidas sustancias, prohibida incluso para los adultos, no afecten de manera injustificada a los niños y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional y se propenda de esta manera por su educación, salud, bienestar, sana recreación y desarrollo, que son parte de la corresponsabilidad que comparten Estado, familia y sociedad respecto de los miembros más indefensos de la comunidad nacional (artículo 44 CP).

Así las cosas, la Corte deberá declarar que el artículo 39 del Código Nacional de Policía y Convivencia es constitucional y vela por la ordenada protección de los niños del artículo 44 superior.

1.2.2. Exequibilidad condicionada del artículo 41 de la ley 1801 de 2016

El parágrafo 3° del artículo 41 permite a la Policía Nacional el traslado a los hogares o centros de atención que el ente territorial tenga dispuesto para dicho efecto, a los ciudadanos habitantes de 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.

De esta manera y de acuerdo con la interpretación de los demandantes la medida pone en riesgo el derecho a la libertad de los habitantes de calle, lo que a su vez desconocería la obligación estatal desarrollada por la Corte Constitucional, de implementar acciones positivas para personas en



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

estado de debilidad manifiesta como este grupo poblacional, trasladándoseles sin informar a nadie, sin garantías y poniendo en mayor riesgo sus derechos. Sin embargo, esta vista fiscal considera necesario armonizar el sentido de este artículo con el contenido de las normas que se analizarán a continuación (artículos 149, 155 y 157 del Código Nacional de Policía y Convivencia) que regulan todo lo relativo a los traslados por protección, las condiciones en las que deben darse y las garantías para las personas sujeto de traslado, así como la máxima duración de su permanencia en los lugares de protección.

En ese sentido, el ministerio público considera que el parágrafo 3° del artículo 41 es exequible condicionalmente, en el entendido de que el traslado del habitante de calle deberá operar en las mismas circunstancias y con las mismas garantías dispuestas en los artículos 149 y 155 para la exclusiva protección de las personas y bajo circunstancias muy estrictas como las que se señalarán a continuación.

1.2.3. Constitucionalidad de los artículos 149, 155, 157 y numeral 12 del artículo 205 referidos a los traslados por protección y para procedimiento policivo

Los accionantes señalan entonces, respecto de los artículos 149, 155 y 157 que éstos facultan ilegítimamente a la administración frente a los traslados por protección. Y aunque guardan silencio respecto del artículo 205, el ministerio público analizará su constitucionalidad en este apartado, aceptando que guarda relación con la materia de los demás artículos.

Efectivamente, en los artículos 149, 155 y 157 del Código Nacional de Policía y Convivencia se regulan los traslados por protección para la realización de procedimiento policivo cuando no es posible realizarlo de manera verbal en el lugar en el que se encuentran las personas al momento del comportamiento que atenta contra la convivencia. Sin embargo los accionantes consideran que no se trata de traslados sino de la



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

permisión de detenciones policiales sin que medie orden judicial con el agravante de concebir un máximo hasta de medio día de privación efectiva de la libertad sin que se haya cometido ninguna infracción, pudiendo ser llevados a un lugar que la norma califica como centro asistencial, hospital u otros. Estas características generan en palabras de los demandantes, una transgresión del derecho a la libertad personal amparado por el artículo 28 de la Constitución porque reestructuran la figura de la retención transitoria que había en el anterior Código disfrazándolas de protección y sin que cumpla, en su criterio, adecuadamente con las garantías necesarias para el derecho fundamental referido.

En contraposición a los argumentos de la parte demandante, el ministerio público encuentra que las normas son extensas en garantías y condicionamientos que buscan respetar los preceptos del artículo 18 superior respecto del derecho a la libertad personal. De esta manera, cuando el derecho a la libertad personal proclama que toda persona es libre y que en consecuencia nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado se está exigiendo un acatamiento total de la libertad personal que el artículo 155 acusado reconoce en los siguientes términos al definir que el traslado sólo operará en las siguientes circunstancias, siguiendo estrictamente estas condiciones:

- (i) *Cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros*
- (ii) *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,*
- (iii) *En cuanto fuera posible, se intentará llevarla a su domicilio*
- (iv) *En ningún caso se hará traslados a sitios destinados a la privación de libertad*
- (v) *La duración del mismo no podrá ser mayor a doce (12) horas*
- (vi) *En el centro asistencial o de protección deberá hacer presencia un representante del Ministerio Público.*



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

- (vii) *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.*
- (viii) *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.*
- (ix) *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.*

De esta manera puede observarse que el traslado por protección al que se refiere el artículo 155 del Código Nacional de Policía y Convivencia no contempla una sanción restrictiva de la libertad, así como tampoco comporta una medida desproporcional e innecesaria, sino un medio que obedece estrictamente a las situaciones ampliamente descritas en el cuerpo normativo y que propenden porque se trate de un medio de última ratio a través del que se garanticen en la mayor medida posible todas las garantías a la libertad personal tales como la comunicación con familiares y allegados, la posibilidad de trasladar a la persona a su propio domicilio antes de llevarla a otro lugar y la exigencia de que el consumo de sustancias psicoactivas no sea el motivo único del traslado entre otras.

Sería errado para la Corte calificar como restrictivo de la libertad, un medio democráticamente discutido y acordado como el más apto por las mayorías legislativas para garantizar la vida y la libertad de las personas en determinadas circunstancias. Por este motivo es necesario recordar que el traslado por protección no es equiparable a una captura o detención en



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

la que la policía nacional hace uso de la fuerza para someter la libertad de una persona, sino de un medio de policía que al tenor del artículo 149 del mismo Código es un instrumento jurídico con que cuenta la autoridad competente para garantizar la convivencia de la ciudadanía, garantía que es a su vez una función constitucional del cuerpo policivo, como ya quedó visto (artículo 218 CP).

Es así como, en concordancia con lo prescrito por los artículos 28 y 29 superiores, no se presenta una detención ni arresto por deudas, ni sanción ni penas ni medidas de seguridad que sean susceptibles de ser impuestas al tenor del artículo 155 del Código Nacional de Policía y Convivencia. Por el contrario, nos encontramos ante la evolución de una figura tradicionalmente represiva que acoge de manera novedosa modelos de mediación⁹ en los que la fuerza policial no es utilizada para someter sino para promover valores de solidaridad y cuidado propios del modelo de Estado Social de Derecho (artículos 1, 2 y 5 CP) que velan por la garantía de los derechos de todos los asociados. Como resultado de estas aclaraciones, la regulación del artículo 155 del Código Nacional de Policía y Convivencia es concordante con los mandatos del artículo 28 constitucional en tanto no conllevan una detención o privación de la libertad (artículo 28 CP) y en consecuencia no requieren tampoco la existencia de un debido proceso (artículo 29 CP), pero sí de las garantías que fueron citadas textualmente en los párrafos anteriores y como quedó visto todo el procedimiento constaría de manera detallada en un informe policial¹⁰.

Lo mismo ocurre prácticamente respecto del artículo 157 del Código Nacional de Policía y Convivencia que establece el traslado para

⁹ Ver artículo 154 que incluye la mediación policial como un medio de policía en el que se busca aportar soluciones a los conflictos comunitarios con la ayuda de cualidades como la proximidad y la comunitariedad.

¹⁰ "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."



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

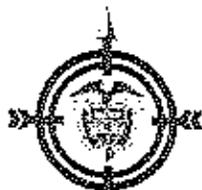
procedimiento policivo. En este artículo se indica claramente que como regla general, *las medidas correctivas se aplicarán por la autoridad de Policía en el sitio en el que se sucede el motivo*. A diferencia del artículo anterior no se trata de una medida de protección sino de un medio de policía que busca evitar la prolongación de un comportamiento contrario a la convivencia a través de un procedimiento legalmente desarrollado, denominado verbal inmediato (artículo 222 del Código Nacional de Policía y Convivencia), que se inicia de oficio o *"a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia"*.

En este procedimiento, la policía tiene la facultad de abordar al presunto infractor en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible o, en aquel donde lo encuentren, y le informará que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia. Seguidamente, el presunto infractor deberá ser oído en descargos y la autoridad de Policía hará una primera ponderación de los hechos procurando una mediación policial entre las partes en conflicto, que de no ser lograda dará lugar a la imposición de una medida correctiva a través de la orden de Policía. Como puede observarse este procedimiento, contemplado en el artículo 157 demandado contiene estrictas normas¹¹ que garantizan el debido proceso (artículo 29 CP) y que diferencian el traslado para procedimiento policivo de cualquier tipo de medida sancionatoria que pueda ocurrir en el futuro o después del referido traslado cuando no sea posible llegar a un acuerdo entre las partes en conflicto, a través de la mediación policial.

¹¹ Cfr. Artículo 222 del Código Nacional de Policía y Convivencia. PARÁGRAFO 1o. En contra de la orden de Policía o la medida correctiva, procederá el recurso de apelación, el cual se concederá en el efecto devolutivo y se remitirá al Inspector de Policía dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación y será notificado por medio más eficaz y expedito.

PARÁGRAFO 2o. En caso de que no se cumpliera la orden de Policía, o que el infractor incurra en reincidencia, se impondrá una medida correctiva de multa, mediante la aplicación del proceso verbal abreviado.

PARÁGRAFO 3o. Para la imposición de las medidas correctivas de suspensión temporal de actividad, inutilización de bienes, destrucción de bien y disolución de reunión o actividad que involucre aglomeraciones de público no complejas, se deberá levantar acta en la que se documente el procedimiento señalado en el presente artículo, la cual debe estar suscrita por quien impone la medida y el infractor.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procuradora General

Concepto 006207

Pero de manera adicional, el mismo artículo 157 del Código Nacional de Policía y Convivencia procura establecer las condiciones excepcionalísimas en las que puede operar el referido traslado, de la siguiente manera:

- (i) *Como regla general, las medidas correctivas se aplicarán por la autoridad de Policía en el sitio en el que se sucede el motivo.*
- (ii) *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.*
- (iii) *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.*
- (iv) *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.*
- (v) *Si la persona no tiene los medios para comunicarse, la autoridad se los facilitará.*
- (vi) *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:*
 - a. *los nombres e identificación de la persona trasladada por cualquier medio,*
 - b. *de quien da la orden y quien la ejecuta,*
 - c. *el motivo,*
 - d. *el sitio al que se traslada,*
 - e. *la justificación del tiempo empleado para el traslado y*
 - f. *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.

Como ha quedado expuesto, los traslados por protección y para proceso policivo están regulados por normas que prevén que la movilización de las personas no puedan superar términos razonables de protección dentro del periodo de excitación o alteración de la convivencia y bajo ninguna circunstancia se puede obligar a los trasladados a permanecer más allá de dicho término ni en contra de su voluntad. De igual manera debe resaltarse que las normas referidas (artículos 149, 155 y 157 del Código Nacional de Policía y Convivencia) condicionan el traslado a que no haya posibilidad de generar otra solución y no al mero arbitrio policial, por lo que el ministerio público solicitará la declaratoria de exequibilidad de las normas citadas.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procuradora General

Concepto 006207

De igual manera solicitará la exequibilidad del artículo 205 del referido Código Nacional de Policía y Convivencia que faculta a las administraciones municipales para determinar cuáles deben ser los sitios de traslado para protección a los que deben ser dirigidas las personas que se encuentren en las especialísimas circunstancias que se han detallado recientemente. Se hará esta solicitud porque encontrando constitucionales las normas que regulan el traslado por protección y el traslado para procedimiento policivo, sería inocuo analizar la posibilidad de que la facultad de la administración municipal para elegir los mejores sitios en los que puedan ser protegidos los ciudadanos, así como sería irresponsable condenar la coordinación y desarrollo de programas pedagógicos para la convivencia propuestos por el artículo 205, máxime cuando los accionantes no aportaron mayores argumentos que soporten su inconstitucionalidad más allá de la sí reconocida conexidad temática con los demás artículos analizados.

4. Solicitud

Por todos los argumentos, razones y análisis expuestos, el ministerio público solicita a la Corte Constitucional:

1. Declarar EXEQUIBLES los artículos 39, 53, 56, 149, 155, 157, 205, y el numeral 9° del artículo 103 con su correspondiente numeral 9° del párrafo 3° del mismo artículo 103.
2. Declarar condicionalmente EXEQUIBLE el párrafo 3 del artículo 41 del Código Nacional de Policía y Convivencia en el entendido de que el traslado de los habitantes de calle sólo operará bajo las condiciones y en los casos señalados por el artículo 149 y 155 para la protección de éstas personas.
3. Declarar la existencia de la OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA en el artículo 55 de la ley 1801 de 2016 y condicionar su EXEQUIBILIDAD en



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procuradora General

Concepto 006207

el entendido de que quien desconozca la prohibición del artículo 55, incurrirá en una multa general de tipo 4, sanción contemplada para comportamientos relacionados con el derecho de reunión y manifestación pública. De manera SUBSIDIARIA a esta petición, se solicita EXHORTAR al Congreso de la República para que antes de terminar el presente periodo legislativo expida una norma que supla la ausencia de sanción del artículo 55 del Código Nacional de Policía y Convivencia.

De los señores magistrados,


MARTEA ISABEL CURVELO CASTAÑEDA
Procuradora General de la Nación

ABG/MXDE

