

Bogotá, D.C., 02 FEB 2017

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: **Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".**

Demandante: Carlos Esteban Romo Delgado, Cesar Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordoñez.

Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Expediente: D-11747 y D-11755.

Concepto 006250

De acuerdo con lo dispuesto en los numerales 2º y 5º de los artículos 242 y 278 de la Constitución Política, respectivamente, rindo concepto sobre la demandas que, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6º, y 242, numeral 1º, superiores, instauraron los ciudadanos Carlos Esteban Romo Delgado, Cesar Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordoñez contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016, cuyo texto se transcribe a continuación:

"LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

<Rige a partir del 29 de enero de 2017>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

TÍTULO VI.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

DEL DERECHO DE REUNIÓN.
CAPÍTULO I.
CLASIFICACIÓN Y REGLAMENTACIÓN.

[...]
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.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

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

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

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

Los cuerpos de Policía intervendrán sólo cuando se considere que su actuación es necesaria, atendiendo al principio de proporcionalidad y a la garantía de los derechos de los manifestantes y de los demás habitantes que puedan verse afectados por su actuación. Los escuadrones móviles antimotines sólo serán enviados cuando no sea posible por otro medio controlar graves e inminentes amenazas a los derechos.

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

ARTÍCULO 57. ACOMPAÑAMIENTO A LAS MOVILIZACIONES.

Los alcaldes distritales o municipales con el apoyo de funcionarios de los entes de control encargados de velar por la protección de los Derechos Humanos, acompañarán el ejercicio del derecho a la movilización pacífica. Cuando se presenten amenazas graves e inminentes a otros derechos, los alcaldes podrán intervenir, por medio de gestores de convivencia de naturaleza civil, para garantizar el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía durante el desarrollo de la movilización.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Concepto 005250

Cuando se haya agotado la intervención de los gestores de convivencia y persistan graves amenazas para los derechos a la vida y la integridad, la Policía Nacional podrá intervenir.

1. Planteamientos de la demandas

a) Expediente D-11747

El accionante Carlos Esteban Romo Delgado aduce que la Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la movilización y protesta social a través de múltiples pronunciamientos, en los que ha expuesto diferentes enfoques y atributos propios de un derecho fundamental, garantizando el derecho el ámbito de protección del derecho a la libertad de expresión, como también ha planteado la prohibición de impedir el ejercicio de este derecho incluso en los estados de excepción (C-24 de 1994¹ y C-742 de 2012²).

De lo anterior, se infiere que el derecho a la protesta y movilización social es un derecho fundamental debido a que tiene una connotación de alta envergadura axiológica, en el marco de valores establecidos en la Constitución Política, tales como la democracia participativa, la soberanía popular y la participación en asuntos públicos, a partir de lo cual concluye que lo dispuesto en artículos 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 debe regularse mediante una ley estatutaria.

b) Expediente D-11755

Los ciudadanos Cesar Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordoñez igualmente solicitan que se declare la inexecutable de los artículos 53, 54,

¹ MP. Alejandro Martínez Caballero

² MP. María Victoria Calle Correa



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procurador General de la Nación

Concepto 006250

55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016. Como sustento de lo anterior, comparten la apreciación que éstas disposiciones debieron tramitarse mediante una ley estatutaria y no a través de una ley ordinaria, por lo que alegan, como un primer cargo, la violación del literal a) del artículo 152 superior.

Para el efecto, mencionan los criterios para aplicar y definir cuándo la regulación de un derecho fundamental debe realizarse vía ley estatutaria o vía ley ordinaria, expuestos en la Sentencia C-818 de 2011³.

Así mismo, mencionan que el trámite de la ley estatutaria es necesario cuando se pretende hacer una regulación integral de un mecanismo de protección de derechos fundamentales, para su defensa y protección. Además de indicar que la regulación de los elementos estructurales esenciales de un derecho fundamental debe realizarse a través de la ley estatutaria, pues la regulación de la especificidad y del detalle le corresponde al legislador ordinario, y éstos elementos estructurales corresponden al núcleo esencial de los derechos fundamentales, de tal forma que señalan, que otro elemento a deducir en dicho examen, tiene que ver con la definición de las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos.

Por lo tanto, consideran que la lógica de la sentencia citada es aplicable al derecho de reunión y a la manifestación pública como derecho fundamental, habida cuenta es un derecho fundamental reconocido en el artículo 37 superior y afianzado por la jurisprudencia constitucional bajo el siguiente tenor: *“será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a*

³ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo" (T-227 de 20003).

Así mismo, por el hecho que el ámbito de protección del derecho de reunión y manifestación pública, se extiende al artículo 20 superior, relativo a la libertad de expresión, y esto a la luz del numeral 1° del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme al cual ésta *"comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección"*.

Incluso, agregan los accionantes que siguiendo esta misma dirección, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho fundamental a la libertad de expresión, en su acepción genérica, abarca diferentes derechos fundamentales específicos, a saber: la libertad de manifestarse, la libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de informar, la libertad de recibir información, la libertad de fundar medios de comunicación, la libertad de prensa (C-650 de 2003⁴).

De igual forma, aducen que la regulación del derecho de reunión y manifestación pública contenida en las normas acusadas es integral, en la medida en que allí se establecen de manera completa, las condiciones que deben acreditarse para que pueda ejercerse tal derecho. Y, en ese sentido, destacan que en el artículo 53 demandado se señala el objeto del derecho, la exposición pública de ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.

⁴ MP. Manuel José Cepeda



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procurador General de la Nación

Concepto 006250

Al mismo tiempo que se imponen obligaciones al titular del derecho o excepciones a su régimen de protección, como son específicamente el deber de dar aviso (por escrito o por correo electrónico), a la primera autoridad administrativa del lugar con 48 horas de anticipación, expresando el día, hora y sitio de la proyectada reunión, y el deber de no causar alteraciones a la convivencia con la manifestación, so pena que la misa sea disuelta. Hasta el punto, que el mismo artículo prevé una prerrogativa para las reuniones y manifestaciones espontáneas, al advertir que ellas no se considerarán por sí mismas alteraciones a la convivencia.

Sumado a lo anterior, afirman los accionantes que el párrafo segundo del artículo 53 acusado, protege a los manifestantes al establecer una medida correctiva de multa, para quien *“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”*. Y agregan que ese mismo propósito se persigue con el artículo 55 demandado, en donde se prohíbe la divulgación de mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente señalamientos falsos 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.

Sin embargo, en todo caso consideran que la regulación del derecho de reunión y manifestación pública, contenida en la Ley 1801 de 2016 es tan completa, que determina fórmulas para armonizar el derecho de reunión y manifestación pública con los derechos de terceros no involucrados en las manifestaciones, al obligar a las autoridades a *“establecer un plan efectivo de desvíos para la*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento". Al mismo tiempo, que indican que otro de los principios básicos al respecto, es la intervención de la Fuerza Pública, regulada en los artículos 56 y 57 demandados, en donde se fijan las condiciones para el uso de la fuerza.

Por las razones mencionadas, entonces, discurren los accionantes que las normas demandadas tienen la pretensión de regular el derecho de reunión y manifestación pública en sí mismo y no simplemente regular asuntos relacionados con este derecho, sumado a que no existe otra norma que codifique el derecho de reunión y manifestación pública, con excepción del artículo 37 constitucional, que lo enuncia más no lo desarrolla o regula; mientras los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011, que penalizan la obstrucción a vías públicas y las afectaciones o limitaciones a la circulación del transporte público, los cuales podrían considerarse como restricciones a ese derecho, pero no una regulación completa o integral del mismo, que incluya todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que aquel puede ejercerse. A partir de lo cual concluyen, que la regulación demandada es integral, completa y sistemática y, por lo tanto, que el trámite debió corresponder al de una ley estatutaria y no al de una ley ordinaria, lo que supone una violación a la reserva de ley estatutaria.

De otra parte, en la demanda se cuestiona por vicios de fondo el artículo 53, inciso primero, así como la expresión "*o de cualquier otro fin legítimo*", para efectos de lo cual se citan la Sentencia C-10 de 2000⁵, de acuerdo con la cual, las limitaciones a la libertad de reunión, no deben depender del contenido de lo que se vaya a expresar a través de la manifestación, sino que deben servir a un interés público y dejar otras vías alternativas de comunicación.

⁵ MP. Alejandro Martínez Caballero



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

Igualmente mencionan el numeral 3° del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en donde se prohíbe la censura previa de discursos y únicamente se admite que se declaren responsabilidades ulteriores, de tal forma que las autoridades no pueden restringir, ni mucho menos restringir, una reunión o manifestación pública con base en que su contenido o fin buscado supuestamente es ilegítimo, ilegal, perturbador, chocante, ofensivo.

En este sentido, sostienen que lo anterior quiere decir que la incitación a la violencia y la propaganda de guerra no son discursos aceptados en una democracia y, por tanto, razonan que aunque una reunión o manifestación pública cuyo contenido encuadre en uno de estos discursos sí puede ser legítimamente prohibida, no sucede lo mismo con cualquier otra manifestación que se pretenda restringir invocando "*de cualquier otro fin legítimo*", como indebidamente consideran que lo permite el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016.

Así mismo, solicitan a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de la expresión "*Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico*", contenida en el concitado artículo 53, bajo el entendido de que el aviso previo, es procedente únicamente cuando está relacionado con reuniones o manifestaciones que suponen el uso temporal de vías públicas. Pero que, en cambio, se declare inexecutable la expresión "*Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas*" del inciso segundo del mismo artículo, por cuanto aducen que pone en riesgo el derecho a la intimidad y a la no autoincriminación de los manifestantes.

Solicitan la constitucionalidad condicionada de la expresión "*alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta*", contenida en el inciso cuarto de esa misma



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

norma, dado que entienden que ésta desconoce el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación pública y amenaza el derecho a la integridad personal de los manifestantes, por lo que estiman que debe entenderse, que las alteraciones a la convivencia que facultan a las autoridades para disolver una reunión o manifestación deben ser graves, al mismo tiempo que éste debe ser el último recurso al que acudan las autoridades, es decir, luego de intentar otras alternativas como aislar a las personas violentas o informar sobre la decisión de disolver la protesta, para que los participantes tengan la oportunidad de dispersarse voluntariamente.

Por último, instan a que se condicione la constitucionalidad de la expresión "*salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor*" contenida en el artículo 54, de tal forma que se entienda que en esos casos las autoridades pueden restringir pero nunca prohibir las reuniones y manifestaciones que requieren el uso temporal de vías; que además, tal restricción únicamente procede en casos extremos, en los que resulte absolutamente necesario para evitar amenazas graves e inminentes —no eventuales e hipotéticas— al orden público, excluyendo de dicho concepto las alteraciones al tráfico.

Por último, cuando éstas se presenten, las autoridades correspondientes deben justificar y motivar sus decisiones para conjurar esas amenazas graves e inminentes.

Como sustento de todo lo anterior, aducen que las manifestaciones deben tener un fin legítimo y que la Ley 1801 no explica qué se entiende como tal, por lo que suponen que serán las autoridades de policía quienes terminen llenando de contenido este concepto, a través de otros actos distintos a la ley en sentido formal y material, lo cual concluyen que es contrario a la reserva de ley.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General de la Nación

Concepto 005250

También señalan que el deber de aviso previo a la reunión o manifestación se opone al carácter disruptivo de la protesta social, como sea que por razón del mismo, las autoridades podrían tomar medidas para que la protesta no genere ninguna incomodidad en la cotidianidad social, y que en esa medida, se le resta eficacia al ejercicio del citado derecho.

Sin embargo, complementan su postura señalando que a partir de una interpretación sistemática de la jurisprudencia constitucional, se puede advertir que el deber de aviso previo únicamente es procedente, cuando se trata de reuniones y manifestaciones que implican un uso temporal de vías públicas, mientras que en los demás casos el deber de aviso previo contraviene la constitución. Y en todo caso, consideran que este requisito no cumple ninguna finalidad, convirtiéndolo en una limitación irrazonable, injustificada e inconstitucional al derecho de reunión y manifestación.

En este sentido, reiteran y destacan que este derecho por lo general es un derecho disruptivo, es decir, que el ejercicio generalmente produce situaciones de tedio en el resto de la sociedad. Pero que se trata de incomodidades y molestias, que acarrearán formas de ejercicio de la política democrática y que no pueden justificar la disolución de una reunión o manifestación pública, salvo que las alteraciones a la convivencia que produzcan efectivamente sean lo suficientemente graves, siendo éste, por tanto, el sentido en el que solicitan que la Corte Constitucional agregue un condicionamiento.

Finalmente, en relación con el aviso previo consideran que este asunto tiene un carácter informativo, de lo que deducen que es inconstitucional que las autoridades no autoricen el uso temporal de vías para reuniones y manifestaciones.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Concepto 005250

Salvo que las “*circunstancias excepcionales o de fuerza mayor*” en las que aquellas pueden no conceder la autorización, se interprete en el sentido que pueden restringir pero nunca prohibir las reuniones, que esto se aplica exclusivamente para las manifestaciones que requieren el uso temporal de vías, y que en todo caso, decisiones que restrinjan una reunión o manifestación deben ser motivadas, a fin de ofrecerles a las personas la posibilidad de elegir otra vía o espacio, para realizar la reunión o manifestación, y de que se ofrezca una justificación en donde se demuestre la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esas amenazas graves o inminentes.

2. Problema jurídico

De acuerdo con lo que se sostiene en las dos demandas antes resumidas, en el presente proceso corresponde determinar si los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 del Código Nacional de Policía y Convivencia, al regular de manera integral el derecho fundamental de reunión y manifestación pública, efectivamente vulneran el principio de reserva de ley estatutaria. Y, en segundo lugar, verificar si las normas demandadas vulneran lo dispuesto en los artículos 11, 13, 20, 37 y 49 de la Constitución Política, al restringir o afectar los deberes de protección del derecho de reunión y manifestación pública.

La reserva de ley estatutaria en relación con el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica

El derecho de reunión y manifestación pública y pacífica ha sido calificado expresamente como derecho fundamental en la Constitución Política (artículo 37, contenido en el Título II, capítulo I); y también, desde el punto de vista material, así ha sido calificado por la Corte Constitucional, que además ha



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

señalado que éste se enlaza con otros derechos fundamentales, como lo son la libertad de pensamiento, expresión y el derecho de asociación, entre otros, sobre los cuales además sienta sus bases la democracia participativa (Preámbulo y artículo 1 C.P.). Al respecto, ha dicho esa Corporación:

Esta norma incorpora el derecho de manifestación, garantizando en ambos casos su ejercicio público y pacífico, y estatuye que sólo la ley podrá señalar expresamente los eventos en los cuales puede limitarse el ejercicio de este derecho.[18] El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, ha sido reconocido por esta Corporación como una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de expresión[19] (artículo 20, CP). Dentro de un régimen jurídico pluralista que privilegia la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional como la libertad de locomoción (art. 24, CP) y los derechos de asociación (artículo 38, CP) y participación en los asuntos públicos (artículos 2 y 40, CP), la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades.[20]

Por su parte, el artículo 152 Superior, señala que la regulación atinente a los derechos fundamentales y sus garantías debe tramitarse por ley estatutaria. Dicho artículo dispone:

“Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias”



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Concepto 005250

a) *Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección*".

En lo que atañe al procedimiento de leyes estatutarias el Constituyente previó un trámite especial que les otorga mayor permanencia en el ordenamiento. El artículo 153 Superior⁶, prevé que la aprobación, modificación o derogatoria de las leyes estatutarias, requiere la mayoría absoluta de los miembros de las cámaras y el trámite del proyecto correspondiente debe hacerse en una sola legislatura. Además, el proyecto aprobado por el Congreso debe someterse a un control previo e integral de constitucionalidad ante la Corte.

En la Sentencia C-425 de 1994, la Corte Constitucional afirma que con las leyes estatutarias se quiso "*dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad*". Y precisa la Corte que "*no toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario*".

En la Sentencia C-620 de 2001⁷, al precisar cuáles normas deben ser tramitadas mediante leyes estatutarias, se señaló que "*... las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su*

⁶ "Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla".

⁷ MP. Jaime Araujo Rentería



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General de la Nación

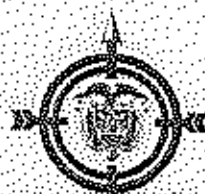
Concepto 005250

protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma "íntegra, estructural o completa" el derecho correspondiente".

Más recientemente, en Sentencia C-965 de 2012, la Corte hace un recuento de los criterios jurisprudenciales referentes a la reserva de ley estatutaria para la regulación de asuntos relativos a derechos fundamentales, y señala que la reserva temática *"no es general, sino restrictiva a ámbitos específicos de los tópicos relacionados con los derechos fundamentales. Por ello, resulta necesario determinar el punto concreto que se regula, y su incidencia en la configuración y alcance del derecho fundamental que pretende regular"*.

En dicha providencia la Corte señala que *"se ha planteado de manera específica el siguiente interrogante: ¿Cuáles son los criterios para determinar cuándo un asunto referido a los derechos fundamentales y su garantía requiere el trámite de ley estatutaria?"*^[13] A lo cual ha respondido, con la idea general según la cual, *se debe exigir el trámite de ley estatutaria, cuando el contenido de rango legal tiene la vocación de actualizar, configurar y definir derechos fundamentales. Esto es, determinar un nuevo alcance del derecho fundamental a partir de la consideración de la evolución jurisprudencial o normativa interna o externa, fijar sus alcances o ámbito de aplicación y/o establecer el ámbito de conductas protegidas por tal derecho*^[13].

Ahora bien, los criterios restrictivos de interpretación que ha fijado la Corte Constitucional sobre el trámite de ley estatutaria, para la regulación referente a derechos fundamentales son los siguientes, según la sentencia C-818 de 2011^[14].



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

"El primero de ellos, puede denominarse como el criterio de la integralidad. En estos términos, la exigencia de ley estatutaria sólo se aplica a la regulación que tenga la pretensión de ser "integral, completa y sistemática, que se haga de los derechos fundamentales. Este criterio fue expuesto en la Sentencia C-425 de 1994^[21] y reiterado por pronunciamientos posteriores. Sobre el particular se dijo:

<la Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad> "^[22] (Subrayas fuera del original).

2.2.4.2 Un segundo criterio de interpretación restringida señala que debe tramitarse por Ley Estatutaria, aquellas iniciativas cuyo objeto directo sea desarrollar el régimen de los derechos fundamentales o de alguno de ellos en particular^[23]. En efecto, sobre este asunto, en la Sentencia C-013 de 1993^[24], la Corte se expresó así:

<las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos.>^[25]

Así las cosas, si la reserva de ley estatutaria opera sólo para aquellas leyes cuyo objeto directo es desarrollar la regulación de los derechos fundamentales, en sentido contrario debe entenderse que "si el objeto de la ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental,



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procurador General de la Nación

Concepto 006250

pero no el derecho fundamental en sí mismo, el trámite de ley estatutaria no es requerido"¹²⁶¹.

2.2.4.3 Un tercer criterio de interpretación restringida al que ha acudido la Corte para interpretar el artículo 152 de la Constitución ha sido el referente a que <solamente se requiere de este trámite especial cuando la ley regula 'de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales'¹²⁷¹, siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental.¹²⁸¹(Subrayas fuera del original)>.¹²⁹¹

2.2.4.4 Finalmente, y como cuarto criterio se encuentra la *afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho fundamental*. Como se ha indicado la reserva de ley estatutaria no se predica de la regulación de <todo evento ligado a los derechos fundamentales>^[301] sino <solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales>^[311], de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio. En este sentido, al Corte afirmó lo siguiente en la sentencia C-145 de 1994:

<(...) la competencia legislativa ordinaria está directamente habilitada por la Carta para regular derechos fundamentales y si no se presentara tal evento, la mencionada competencia ordinaria se transformaría en exceptiva, ya que directa o indirectamente gran parte de las leyes tocan algún o algunos derechos fundamentales. En materia de derechos fundamentales debe efectuarse 'una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva



Procurador General de la Nación

Concepto 006250

convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías cualificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución'. Esto significa que las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico>. (negrilla fuera del texto)

Como conclusión de lo anterior, se sostiene en la citada C-818 de 2011 que: *"deberán tramitarse a través de una ley estatutaria: (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos."*

En el presente asunto, el nuevo Código Nacional de Policía pretendió actualizar varias materias para hacer efectiva la convivencia, -al respecto es importante recordar que el anterior Código fue expedido en 1970 (Decreto 1355)-, y entre ellas incluyó las condiciones, alcances y límites del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. En general, se trató de poner a tono dicha normatividad, con el nuevo ordenamiento Constitucional. Finalidad que quedó



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación

Concepto 006250

consignada en los siguientes apartes de la exposición de motivos del Proyecto de ley:

"El proceso de revisión, actualización y adecuación del Código Nacional de Policía es una necesidad inaplazable, ante las notables limitaciones del Código vigente, por razón del tiempo transcurrido, del contexto social y jurídico para el cual fue creado, al igual que las sentencias de inexequibilidad de algunos de sus apartes. La Policía Nacional por mandato constitucional, está encargada de garantizar el ejercicio pleno de las libertades públicas, para lo cual requiere, además del compromiso de sus integrantes, contar con herramientas legales adecuadas que establezcan los límites para el ejercicio de las actividades que se dan dentro del desarrollo de la convivencia ciudadana. La norma vigente en la actualidad, no responde a la realidad que vive el país después de promulgada la Carta Política de 1991, y por obvias razones, en algunos de sus apartes contradice la norma superior y por ende no es aplicable de manera legal. Estas normas constituyen en el ordenamiento jurídico colombiano el derecho de policía.

Sin embargo, es necesario adecuar la plena realización del derecho de policía a los desafíos que impone el siglo XXI, por cuanto el Código actual de policía data de los años 70 y sus disposiciones normativas no responden a los problemas que se suscitan en varios escenarios de la vida nacional y local. (...)

Dentro de la dinámica misma de la sociedad, se presentan cambios de comportamiento y circunstancias especiales que ocasionan la obsolescencia de normas o parte de ellas, por desuso o simplemente porque no son aplicables. Igualmente, existen actividades como el ejercicio de algunas libertades y la regulación de otras, que demandan una mayor atención y control por parte de la normatividad de policía. Además, por efecto de la evolución social se aprecia de manera clara el aumento de conductas que afectan la convivencia ciudadana y el surgimiento de otras que no han sido objeto de regulación legal y que por ello precisan una urgente modificación del Código Nacional de Policía, a fin de establecer medidas efectivas y acordes a esa nueva realidad social, que privilegien los componentes educativo y preventivo y que aporten más efectivamente a la armonía social"

Ahora bien, en el asunto bajo examen, una lectura integral de las normas contenidas en el Título VI "Del Derecho de Reunión", que comprende los



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General de la Nación

Concepto 005250

artículos 47 a 75 del nuevo Código Nacional de Policía, más allá de los preceptos acusados (artículos 53 a 57, que conforman el capítulo II ibidem), revela que el legislador pretendió regular el derecho de reunión y manifestación pública de manera íntegra, estructural y completa, en tanto en dicho Título de la ley se señalan las definiciones y clasificaciones de aglomeraciones de público (capítulo I), las expresiones o manifestaciones en el espacio público (capítulo II), las actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas (capítulo III), y las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas (capítulo IV).

En los preceptos demandados se regula concretamente el derecho de toda persona para reunirse y manifestarse, en lo que la normatividad califica como "sitio público", con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo; se establecen los requisitos para el ejercicio de ese derecho, la protección al ejercicio del mismo, el uso de vías públicas, las condiciones y límites de la actuación de la fuerza pública y el acompañamiento por las autoridades y los órganos de control de las movilizaciones.

Se puede afirmar, que estos artículos acusados contienen los elementos principales del derecho de reunión y manifestación pacífica, pues consagran las condiciones de su ejercicio, al señalar por ejemplo la obligación de dar aviso previo por escrito; determinar entre las restricciones la finalidad de la reunión y manifestación, que en este Código se señala, debe ser "legítima"; y las prohibiciones que para proteger el derecho de reunión y manifestación involucran límites o afectación del núcleo esencial a la libertad de expresión, como la contenida en el artículo 55.

Igualmente, en los artículos demandados se fija el alcance de la actuación de la fuerza pública para garantizar este derecho de reunión y manifestación, que delimitan a su vez los contornos del mismo. Y esta circunstancia es la que pone en evidencia la obligación de tramitar por ley estatutaria dicha regulación, más aun como se ha dicho, cuando el nuevo estatuto pretende precisamente señalar el contenido actual del referido derecho a la luz de la Constitución de 1991.

En vista de lo anterior, los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 del Código Nacional de Policía y Convivencia acusados, vulneran el principio de reserva de ley estatutaria, establecido en el artículo 152 Superior. En consecuencia, la Procuraduría General de la Nación, solicita a la Corte declararlos inexecutable.

4. Solicitud

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare **INEXEQUIBLES** los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016.

De los Señores Magistrados,



FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

