

Bogotá, 7 de mayo de 2018.

Honorable Magistrado:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
 Corte Constitucional
 Ciudad



Ref.: Expediente D-12644

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 y 62 (parciales) de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".

Asunto: SUBSANACIÓN DE LA DEMANDA

0-12644

JORGE FERNANDO PERDOMO POLANÍA, demandante dentro del asunto de la referencia, presento el escrito de subsanación de la demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo ordenado en el auto inadmisorio de la demanda del 27 de abril de 2018, notificado el 2 de mayo del mismo año.

Con el propósito de corregir la demanda a la luz de las consideraciones de la Corte Constitucional, este escrito se estructura de la siguiente manera:

- I. En primer lugar, se hará una breve explicación del requisito de certeza en las demandas de inconstitucionalidad.
- II. En segundo lugar, se precisará el alcance de las normas impugnadas en cada uno de los tres (3) cargos para cumplir con el requisito de certeza.
- III. En tercer lugar, se expondrá una reflexión sobre la acción de inconstitucionalidad.
- IV. Por último, se reiterará la solicitud de la demanda.

I. EL REQUISITO DE CERTEZA

En virtud del artículo 40.6 de la Carta Política, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Una de las manifestaciones centrales de este derecho es la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. En razón de lo anterior, la acción de inconstitucionalidad puede ser caracterizada como *"una herramienta de naturaleza pública e informal, que abandona los excesivos formalismos técnicos a rigarismos procesales para beneficiar a la ciudadanía y el interés general"*¹. El principio *pro actione*² privilegia entonces el control constitucional por sobre rigorismos procedimentales o formas sacramentales de presentar los argumentos.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruceria.

² De acuerdo con el principio *pro actione*, "el examen de las requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometida a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadano y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte". Al respecto ver las sentencias C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-040 de 2005, C-480 de 2003 y C-1052 de 2001.

Este derecho, sin embargo, debe ponderarse con el deber que tiene la Corte Constitucional de pronunciarse atendiendo justificacinnnes jurídicas aptas, suficientemente sustentadas por los ciudadanos (art. 241 superior)³. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha diseñado un conjunto de requisitos mínimos que todo ciudadano debe satisfacer al momento de sustentar "las razones de la violación" de una norma. La Corte ha sistematizado estas exigencias, desde la sentencia C-1052 de 2001, en el deber de exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁴. En esa misma sentencia la Corte estableció lo que se entiende por cada uno de dichos requisitos, y en lo que respecta al de certeza explicó:

"Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícito' e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir lo inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden".⁵

En otras palabras, los cargos de inconstitucionalidad no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de las disposiciones demandadas, sino referir al contenido normativo que en efecto se les puede atribuir⁶. Tal como lo plantea la Corte en el auto inadmisorio de esta demanda, la certeza exige que los cargos se dirijan contra una proposición normativa contenida en la disposición acusada y verificable a partir de su interpretación⁷.

El cumplimiento de estos requisitos permite a la Corte efectuar una revisión de fondo sobre la base de unos cargos debidamente formulados y delimitados por los ciudadanos. Y garantiza que el control de constitucionalidad se ejerza responsablemente, teniendo en cuenta que lo que se encuentra en debate es la posibilidad de expulsar una norma del ordenamiento jurídico, con las consecuencias que ello implica.

³ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2017 M.P. Iván Humberto Escruera.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en muchas otras sentencias, como C-468 de 2016, C-726 de 2015, C-931 de 2014, C-612 de 2013, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en muchas otras sentencias, como C-468 de 2016, C-726 de 2015, C-931 de 2014, C-612 de 2013, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-972 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-468 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 6.

II. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Con el fin de subsanar las deficiencias de la demanda, advertidas por la Corte Constitucional en el auto inadmisorio del 27 de abril de 2018, precisaré el alcance de las normas impugnadas para sustentar cada uno de los tres (3) cargos de inconstitucionalidad presentados, con el fin de cumplir con el requisito de certeza.

Me permito entonces precisar el texto de la demanda con el presente escrito, que solicito respetuosamente se lea y analice de manera integrada, sistemática y armónica con la demanda, por cuanto se deben considerar de manera conjunta ambos textos.

1.- PRIMER CARGO: DISCRECIONALIDAD FRENTE AL DEBER DE SEGURIDAD Y PRESERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO

La expresión "podrá" del párrafo 1º del artículo 52 y de los incisos 4 y 5 del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 es inconstitucional porque establece una discrecionalidad frente al deber constitucional de las autoridades estatales, y particularmente de la Policía Nacional, de preservar el orden público y mantener la convivencia ciudadana (arts. 2 y 218 C.P.).

La Constitución, en su artículo 218, determina que el fin primordial de la Policía es el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos y las libertades en un escenario de convivencia pacífica. Por ello establece un deber que se entiende constante, que ha de cumplirse siempre y en todo momento que sea necesario para lograr el fin de mantener las condiciones para la garantía de derechos y libertades en el marco de la convivencia en paz.

Sin embargo, al contener la expresión "podrá", las disposiciones del Código de Policía impugnadas permiten la discrecionalidad de las autoridades policiales respecto del servicio de seguridad y del mantenimiento del orden. Esto por cuanto "podrá" implica una facultad, potestad o posibilidad que permite un margen de discrecionalidad a la Policía en los casos de aglomeraciones de público complejas frente a su deber constitucional en materia de seguridad.

Con lo anterior no pretendo sostener que la expresión acusada deja "al libre y desahogado capricho de los policiales, la decisión sobre si hacen presencia o no en un evento masivo"⁸, como se afirma en el auto inadmisorio. No creo que las normas demandadas impongan a los policiales las obligaciones de actuar sólo en situaciones excepcionales, de desconocer su deber constitucional en materia de seguridad o de ejercer su discrecionalidad caprichosamente. Tampoco considero que estas disposiciones establecen que la Policía debe presentarse sólo cuando haya desmanes o desórdenes, sino siempre que los eventos de público masivo lo requieran por razones de seguridad⁹, al igual que lo considera la Corte. Pero lo que en realidad expongo es que las disposiciones acusadas representan el otorgamiento de una potestad discrecional que permite un margen de interpretación y decisión a la Policía que el ordenamiento constitucional no brinda. Esta discrecionalidad abre la puerta para que los policías sean libres de decidir en uno u otro sentido, es decir, en ejercer su función

⁸ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 7.

⁹ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 8.

de mantenimiento del orden y la convivencia, lo que es contrario a la Carta Política, que claramente establece un deber de imperativo cumplimiento para la Policía.

Ahora bien, concuerdo con que no se relega de su misión a la Policía¹⁰ y que no se faculta para que desde el ámbito privado se desempeñen funciones exclusivamente de la Policía¹¹. Esas funciones, como el uso de la fuerza, siguen exclusivamente en manos de la Policía. Los particulares pueden colaborar con la Policía en materia de seguridad y orden público, sin arrogarse las funciones exclusivas de esta. El problema con las proposiciones normativas atacadas es que al establecer la discrecionalidad en manos de la Policía, la seguridad ya no es un imperativo y la Policía puede decidir no cumplir su misión.

Aunado a ello, las normas del Código de Policía supeditan el actuar de las fuerzas policiales a que no se descuiden otras tareas de seguridad en el municipio o en el departamento. Esto da mayor peso a la discrecionalidad y lleva a que las autoridades de Policía decidan no dar cumplimiento a su deber constitucional de brindar seguridad.

En ese orden de ideas, tal y como está redactada la norma, se deriva de ella una posibilidad que implica una discrecionalidad que es contraria al deber constitucional de las fuerzas policiales en materia de seguridad. El margen de discrecionalidad no puede coexistir con la obligación consagrada en la Constitución. Es un hecho que las proposiciones normativas acusadas abren la posibilidad de que la Policía no intervenga pues tienen dicho alcance contradictorio con el deber de imperativo cumplimiento de la Carta Política. Es esto lo que solicitamos que se evalúe por parte de la Corte Constitucional: que se examine si la discrecionalidad que establece la expresión demandada es constitucional o no. Este análisis debe hacerse en un pronunciamiento de fondo y no en al auto que decide sobre la admisión de la demanda.

Precisado lo anterior, espero cumplir con el requisito de certeza pues la acusación recae sobre proposiciones normativas verificables que en su tenor literal consagran una potestad discrecional en cabeza de la Policía en materia de seguridad para los eventos que revistan aglomeraciones de público complejas.

Para finalizar con la corrección de este primer cargo, vale la pena recordar que en la sentencia C-086 de 2016 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de una norma procesal sobre la distribución de la carga de la prueba que contenía la expresión "podrá". En ese caso, la Corte contrastó las implicaciones de que la norma contuviera la expresión "podrá", que conlleva una posibilidad y la discrecionalidad, con las implicaciones de que contuviera la expresión "deberá", que representa una obligación de imperativo cumplimiento. Frente a este aspecto, la Corte fue clara en que, en efecto, la norma contemplaba una potestad discrecional derivada de la expresión "podrá" en vez de un deber imperativo¹². Tal como en esa oportunidad, en la presente ocasión está en las manos de la Corte adelantar un análisis de fondo sobre la constitucionalidad que contemplan las disposiciones demandadas del Código de Policía en materia de su función de mantenimiento del orden público y de brindar seguridad.

¹⁰ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 8.

¹¹ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 8.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 2016. Fundamento jurídico 7.4.

2.- SEGUNDO CARGO: COMPLEMENTARIEDAD DEL DEBER DE LA POLICÍA DE BRINDAR SEGURIDAD Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO

El primer inciso del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 vulnera los artículos 2º y 218 de la Carta Política, porque señala la función de mantener el orden y brindar seguridad en cabeza de la Policía como complementaria por establecer a los organizadores de eventos que incluyen aglomeraciones de público complejas de como los principales de la seguridad interna y externa.

Como se desprende del artículo 218 de la Constitución, es la Policía Nacional el principal responsable de la seguridad, puesto que esta es necesaria para el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de derechos y libertades y para la convivencia pacífica. Quiere ello decir que la garantía de la seguridad es una atribución y una función que la Constitución asignó al cuerpo de Policía de manera prioritaria y principal, y no a otros organismos o sujetos. Los particulares ciertamente pueden y deben colaborar con las autoridades públicas en aras de lograr una convivencia pacífica; pero no pueden, por ninguna razón, ser los principales prestadores de seguridad en eventos de público masivos, marginando a la Policía a una complementariedad en esta función primigenia. De ahí que la Corte Constitucional haya concluido que *"corresponde primariamente a las autoridades públicas, ejercer la vigilancia y control de los espectáculos públicos"*¹³.

En contraste, la norma impugnada no reconoce a la Policía Nacional como principal responsable de la seguridad para estos casos, sino que plantea que son sus organizadores los encargados y responsables principales de ello. En atención a esto y tomando en cuenta las consideraciones del Auto 638 de 2017, mediante el cual la Corte Constitucional confirmó el rechazo de la demanda contra disposiciones similares del Código de Policía en el expediente D-12300, reformulé la demanda. En este caso no se plantea que el Código autoriza a los particulares al uso de la fuerza o que les traslada alguna atribución propia del poder coercitivo del Estado, como sugería en otra oportunidad¹⁴, sino que alego que la norma acusada da a la función de la Policía un carácter de complementaria. Ello en virtud de que el inciso 4º del artículo 62 del Código de Policía señala que la Policía Nacional podrá *"complementar la seguridad privada en los actividades que involucran aglomeraciones de público complejas"*.

He de precisar que la Corte tiene razón cuando recuerda que las disposiciones demandadas no trasladan como tal la responsabilidad en materia de seguridad en eventos masivos de las autoridades públicas a los organizadores¹⁵. También acierta al plantear que la Policía no se desprende de su función constitucional de garantizar la seguridad ciudadana en estos eventos¹⁶. Sin embargo, ello no excluye el hecho de que las proposiciones del Código de Policía plasman la función de los policiales en materia de seguridad como complementaria de la de los organizadores de los eventos, y no como principal por sobre esta.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-288 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 9.

¹⁵ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 8.

¹⁶ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 9.



Resulta entonces inadmisibile que, en las actividades que involucran aglomeraciones complejas, las normas demandadas promuevan un modelo de orden público que descarga la responsabilidad principal y primaria de la seguridad sobre los organizadores, mientras que la intervención policial es reducida a un carácter complementario, como en efecto lo establecen las normas parcialmente demandadas. Esto por cuanto a la luz de la Carta Política la función del cuerpo de Policía no es complementaria sino principal. La Norma Superior y la jurisprudencia constitucional establecen que la Policía fue creada para cumplir con fines de mantenimiento del orden y de seguridad, por lo cual su función y sus deberes no pueden entenderse como complementarios.

En ese orden de ideas, lo que pretendo es que la Corte examine si esa complementariedad es constitucional o no, lo cual sólo puede dilucidarse en un fallo de fondo. Con independencia de que sea o no contraria a la Carta, el estudio de la complementariedad no puede adelantarse en un auto que sólo examina los requisitos para determinar la admisibilidad de la demanda.

Así las cosas, espero haber satisfecho el requisito de certeza al precisar el alcance de la norma acusada, dado que del tenor literal de la norma se extrae que el deber constitucional de la Policía de mantener el orden y brindar seguridad es complementario del deber de los organizadores como principales encargados de la seguridad interna y externa en las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas. De esta forma, el cargo se orienta a establecer si existe una oposición objetiva y verificable entre la disposición acusada y el texto constitucional y no constituye una forma particular ni hipotética de entender la norma.

3.- CARGO TERCERO: VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN CONCORDANCIA CON EL DERECHO A LA CULTURA, AL DEPORTE, A LA RECREACIÓN Y AL ESPARCIMIENTO

El párrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 trasgrede el principio de igualdad (CP. art. 13), en concordancia con los derechos fundamentales a la cultura (CP. arts. 2, 7 y 70), a la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre (CP. art. 52), así como la obligación estatal de promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (CP. art. 366). La expresión demandada promueve un trato desigual e injustificado hacia las aglomeraciones de público complejas organizadas por privados, porque establece la presencia de la Policía como obligatoria sólo para los eventos convocados por las entidades públicas.

El párrafo 1º del artículo 52 y el artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 disponen que la seguridad en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas será una responsabilidad principal de los organizadores privados. Esta situación contrasta notablemente con aquellas otras actividades convocadas por las entidades públicas, las cuales, en virtud del párrafo 3º del artículo 52, *"contarán con la presencia de la Policía Nacional, siempre y cuando las situaciones lo exijan, para garantizar la seguridad y el orden público"*. Aunado a esto, el inciso 4º del artículo 62 señala que la Policía podrá *"complementar la seguridad privada en las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas"*.

Aplicado al caso concreto, la norma quiere decir que las actividades con aglomeraciones de público complejas y no complejas convocadas por entidades públicas disponen de la presencia permanente y obligatoria de la Policía Nacional.

Esto, mientras se cumpla con los dos requisitos mencionados: (i) que sean convocadas por entidades públicas y (ii) que la situación de seguridad y orden público lo amerite. Por el contrario, la norma excluye la presencia permanente y obligatoria de la Policía de los eventos organizados por privados, pues no existe un imperativo al respecto, lo cual es reforzado con el carácter complementario que se establece para la función policial en dichos casos.

Si bien es cierto que, como lo dice la Corte, el apoyo de la Policía tanto en el caso de organizadores privados como de organizadores públicos está circunscrito a lo que demanden las necesidades de orden público y de seguridad¹⁷, luego de verificadas estas necesidades la norma demandada plantea una diferencia en su literalidad entre ambos casos.

En otras palabras, aunque en ambos escenarios –eventos públicos y eventos privados– la presencia de la Policía está condicionada desde un principio a que las circunstancias “lo aconsejen” o “lo exijan”, una vez esta condición se cumple dicha presencia es imperativa en los eventos públicos y potestativa y complementaria en los privados. Mientras los eventos organizados por entidades públicas contarán siempre que sea necesario con la colaboración activa de la Policía Nacional, en aquellos liderados por privados son los organizadores los responsables principales de la seguridad y la colaboración de las fuerzas policiales es apenas complementaria.

La expresión demandada establece entonces un trato desigual para iguales, pues se trata de actividades y eventos con las mismas características, el mismo tipo de público y las mismas necesidades de protección, vigilancia, seguridad y mantenimiento del orden, sin importar que el ente organizador sea público o privado. Por ello, la diferencia de trato que prescribe entre estas actividades no tiene justificación y es constitucionalmente inadmisibles.

Los argumentos, así expuestos, cumplen con el requisito de certeza debido a que del tenor literal de la expresión acusada, leída en conjunto y armonía con la totalidad de los artículos 52 y 62 del Código de Policía, se sigue necesariamente un trato diferenciado entre los eventos organizados por las autoridades públicas y aquellos convocados por sujetos privados. En efecto, el requisito de certeza se cumple toda vez que del contenido mismo de la norma demandada se deriva un tratamiento asimétrico, el cual no es producto de una apreciación subjetiva sino del texto normativo y de las expresiones y términos en él utilizados.

III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público y ciudadano¹⁸ a la vez que un derecho fundamental en virtud del artículo 40 de la Carta Política¹⁹. Esto deriva de que una de sus características esenciales es ser un espacio de participación democrática para los ciudadanos:

“La Corte ha sostenido en diferentes decisiones que la acción pública de inconstitucionalidad tiene entre sus características esenciales ser un espacio

¹⁷ Auto inadmisorio del 27 de abril de 2018 en el proceso de radicado 12644, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, página 9.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-048 de 2017, C-535 de 2016, C-230 de 2016, C-612 de 2015 y C-194 de 2013, entre otras.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

*de participación democrática, donde los ciudadanos ponen a consideración de este Tribunal posibles contradicciones entre las normas legales y la Constitución, a efectos que, luego de un intenso debate entre las autoridades públicas concernidas en el asunto, así como las diversas instituciones de la sociedad civil y los demás ciudadanos, la Corte adopte una decisión suficiente ilustrada sobre la materia debatida.*²⁰

Respondiendo al carácter público de la acción, la Constitución sólo exige de los ciudadanos que la interponen "un deber mínimo de diligencia"²¹. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos de una demanda de inconstitucionalidad, no puede la Corte proceder con excesivo rigor que atente contra el derecho a la tutela judicial efectiva y caiga en una denegación de justicia constitucional²².

Lo anterior concuerda con el tantas veces mentado principio *pra actiane*, al que debe apelar la Corte cuando examina los requisitos de esta clase de demandas. Este principio procede en los eventos en que el accionante ofrece elementos mínimos que evidencian una contradicción entre la disposición legal cuestionada y un contenido de la Constitución²³. En ese caso, se deben dejar de lado los rigorismos procesales al estudiar la admisión de una demanda, pues la Corte tiene la obligación de indagar en qué consiste la pretensión del accionante²⁴, de manera que procure dar trámite a las acusaciones presentadas, abrir el debate a la ciudadanía, contar con la intervención del Ministerio Público y decidir de fondo las controversias que se le plantean²⁵. Finalmente, este principio dispone que, ante la duda, el Tribunal Constitucional debe interpretar la demanda a favor del accionante, admitiéndola y fallando de fondo²⁶.

Con lo anterior, de ninguna manera pretendo desconocer o pasar inadvertido el deber ciudadano de satisfacer una carga mínima de argumentación y coherencia expositiva, traducida en el cumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia²⁷. No obstante, lo cierto es que la jurisprudencia ha sido enfática en advertir que, dado el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, la Corte no puede acudir a un criterio estricto para examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda. Todo lo contrario, debe apelar a una hermenéutica que haga viable el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y con ello el derecho del ciudadano de acceso efectivo a la administración de justicia²⁸.

En ese orden de ideas, es importante y necesario que la Corte Constitucional disponga la admisión de la demanda para que sea la Sala Plena quien estudie los cargos y determine la constitucionalidad de las normas acusadas. Tanto la definición del alcance de dichas normas, como su confrontación directa con la Carta Política deben

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-194 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-572 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-451 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-593 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-081 de 2014, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-759 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-048 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-480 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-480 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁷ Criterios fijados especialmente a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-593 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-081 de 2014, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-243 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-814 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-480 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y C-652 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

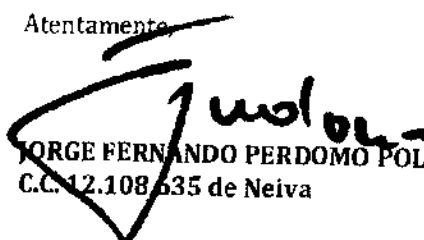
tener lugar en el marco de un fallo de fondo por parte de la Corte, y no en un auto admisorio que se limita a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos de la demanda. Así, en virtud del acceso a la justicia, de la participación democrática y del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, es la Sala Plena de la Corte Constitucional la que debe pronunciarse sobre esta demanda que cumple con la carga mínima que la Constitución me impone como accionante y que plantea una duda razonable sobre la constitucionalidad de las disposiciones atacadas.



IV. SOLICITUD

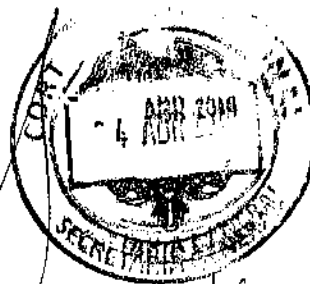
De acuerdo con los argumentos y consideraciones expuestas en este escrito y en la demanda que subsana, se solicita a la honorable Corte Constitucional **declarar inexecutable** las expresiones demandadas de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016.

Atentamente


JORGE FERNANDO PERDOMO POLANIA
C.C. 12.108.635 de Neiva

ESPACIO EN BLANCO



D-12644
ok

Bogotá, D. C., 3 de abril 2018.

Honorables Magistrados:
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Reparto
Ciudad.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 y 62 (parciales) de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".

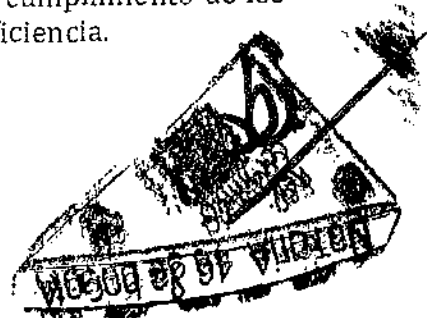
Respetuoso saludo.

JORGE FERNANDO PERDOMO POLANIA, mayor de edad y vecino de la ciudad de Bogotá, ciudadano en ejercicio identificado con cédula de ciudadanía número 12.108.635 de Neiva, de conformidad con lo previsto en los artículos 40(6), 241(4) y 242(1) de la Constitución Política, me permito presentar **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra los artículos 52 y 62 (parciales) de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".

I.- ANTECEDENTES DE LA DEMANDA

Considero importante anotar que, antes de la presente acción, ya había presentado en dos ocasiones demanda de inconstitucionalidad contra los parágrafos 1° y 3° del artículo 52 y contra el artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", conforme al siguiente devenir procesal:

1. El 30 de junio de 2017 presenté una demanda de inconstitucionalidad contra los parágrafos 1° y 3° del artículo 52 y contra el artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", con radicación D-12229, que correspondió por reparto al magistrado Carlos Libardo Bernal Pulido.
2. La demanda fue inadmitida por auto del 21 de julio del 2017, al no cumplirse los requisitos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia.
3. En su debida oportunidad informé a la Corte que me abstendría de subsanar la demandada por cuanto había decidido atender los lineamientos del auto inadmisorio y presentaría una nueva acusación, que fuese más completa, mejor estructurada y atendiese a cabalidad los requisitos exigidos. En consecuencia, la demanda fue rechazada.
4. El 23 de agosto de 2017 presenté una nueva demanda de inconstitucionalidad contra las mismas disposiciones del Código Nacional de Policía (radicado D-12300). Además de atender las indicaciones de la Corte en el primer auto inadmisorio, en cada uno de los cargos dediqué un acápite especial orientado a fundamentar la aptitud de las acusaciones, dando cuenta del cumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.



5. El asunto fue repartido a la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, cuyo impedimento fue aceptado, de manera que el expediente pasó al magistrado doctor José Fernando Reyes Cuartas.
6. Por auto del 25 de septiembre de 2017, notificado el 27 de septiembre del mismo año, la demanda fue nuevamente inadmitida bajo consideraciones de falta de pertinencia, especificidad y suficiencia.
7. El 2 de octubre de 2017 presenté ante la Corte, dentro de los términos establecidos y según lo exigido en el auto inadmisorio, el escrito de subsanación de la demanda.
8. Por auto del 18 de octubre de 2017, la demanda fue rechazada con el argumento de que la demanda no fue corregida de la manera en que dispuso el auto inadmisorio del 25 de septiembre.
9. El 25 de octubre de 2017 interpusé ante la Corte, dentro de los términos establecidos, el recurso de súplica con el propósito de controvertir la providencia que rechazó la demanda y de que esta fuera admitida para su estudio de fondo.
10. Por el Auto 638 del 22 de noviembre de 2017, la Corte confirmó la providencia del 18 de octubre del mismo año, por el cual se rechazó la demanda, al considerar que no se acreditó ningún cargo de inconstitucionalidad, en particular por falta de certeza.

En esta oportunidad presento nuevamente demanda de inconstitucionalidad, pero contra apartes puntuales de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016, "*par la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*". La reformulación de la demanda se circunscribe, atendiendo lo dispuesto por la Corte en el marco de las dos primeras demandas antes referidas, a las expresiones constitucionalmente problemáticas contra las que se puede plantear una acusación que cumpla el requisito de certeza y los demás fijados por la jurisprudencia.

En seguida presento, a rasgos generales, los principales cambios que incluye esta demanda:

- Se demandan apartes puntuales de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016, correspondientes a las expresiones problemáticas a la luz de la Constitución.
- Se reconfiguran los cargos, en virtud de los apartes específicos acusados.
- Se delimitan las normas constitucionales infringidas.
- Atendiendo lo dispuesto por la Corte en su jurisprudencia y en el marco de las dos primeras demandas presentadas, se reestructuran los cargos, cada uno de los cuales contiene los siguientes acápites: (i) Alcance de la disposición impugnada; (ii) Alcance de las normas constitucionales infringidas; (iii) Examen específico de la disposición impugnada; (iv) Conclusión del cargo; y (v) Aptitud del cargo de inconstitucionalidad.

Por último, agradezco a la Corte por su sabiduría y por la orientación que me ha brindado en mi búsqueda por el respeto de la Constitución, sin dejar de recordar que



la acción pública de inconstitucionalidad es de naturaleza pública e informal, no exige mayores rigorismos procesales y está sujeta a la aplicación del principio *pro actione*¹.

II.- NORMAS ACUSADAS

A continuación transcribo, resalto y subrayo la disposición acusada de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial Núm. 49.949 de 29 de julio de 2016, sin perjuicio de que la Corte considere necesaria la integración de la proposición normativa completa en el análisis de constitucionalidad²:

"LEY 1801 DE 2016

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

Decreta:

(...)

"ARTÍCULO 52. COLABORACIÓN EN ACTIVIDADES QUE INVOLUCRAN AGLOMERACIONES DE PÚBLICO COMPLEJAS Y NO COMPLEJAS. La Policía Nacional podrá intervenir para garantizar que los asistentes ingresen con boleta, contraseña o invitación, al lugar donde se celebre un espectáculo o actividad que involucre aglomeraciones de público que así lo requiera y para que el público respete las indicaciones de porteros, acomodadores y personal de logística o apoyo. Asimismo, impedirá el cobro de derechos de entrada distintos a lo legal o reglamentariamente autorizados, según el caso.

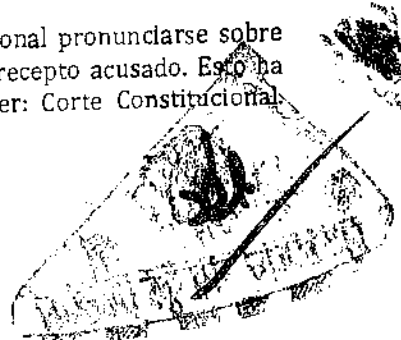
Parágrafo 1º. De manera excepcional la Policía Nacional podrá prestar servicios de vigilancia y seguridad dentro y fuera de actividades que involucren aglomeraciones de público complejas, cuando existan razones de fuerza mayor, seguridad u orden público que lo aconsejen, y no descuiden o distraigan esfuerzos relacionados con la seguridad y convivencia del municipio o departamento.

Parágrafo 2º. El personal destinado por la organización deberá contar con la capacitación correspondiente en cuanto a la aplicación de protocolos de seguridad en aglomeraciones de público en concordancia con las amenazas identificadas en los eventos a adelantar.

Parágrafo 3º. Las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas y no complejas, convocadas por las entidades públicas, contarán con la presencia de la Policía Nacional, siempre y cuando las situaciones lo exijan, para garantizar la seguridad y el orden público.

¹ Según este principio, se deben dejar de lado los rigorismos procesales al estudiar la admisión de una demanda de manera que procure dar trámite a las acusaciones presentadas, abrir el debate a la ciudadanía, contar con la intervención del Ministerio Público y decidir de fondo las controversias que se le plantean. Al respecto, ver: Corte Constitucional. Sentencias C-593 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-081 de 2014, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-759 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-048 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-480 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

² El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 6º, permite a la Corte Constitucional pronunciarse sobre aquellas normas que, a su juicio, conforman una unidad normativa con el precepto acusado. Esto ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones. Ver: Corte Constitucional. Sentencias C-182 de 2016, C-219 de 2015, C-634 de 2012 y C-816 de 2011.



(...)

ARTÍCULO 62. PARTICIPACIÓN DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN LAS ACTIVIDADES QUE INVOLUCRAN AGLOMERACIONES DE PÚBLICO COMPLEJAS. La seguridad interna y externa en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas será responsabilidad de los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas. El servicio de seguridad será prestado desde el montaje o preparación de la actividad hasta su reacondicionamiento.

Las empresas de seguridad y vigilancia privada y/o empresas de logística podrán designar de manera específica a miembros de la empresa para que informen de manera inmediata a las autoridades de Policía sobre aquellas personas que estén contrariando la ley y las normas de convivencia en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

En casos excepcionales de riesgo grave a la convivencia y a la seguridad ciudadana, la Policía Nacional **podrá**, sin descuidar sus responsabilidades frente al resto de la población, complementar la seguridad privada en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

La Policía Nacional **podrá**, sin embargo, por iniciativa propia, ingresar en todo momento y bajo cualquier circunstancia a las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas, en el cumplimiento de sus funciones.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones especiales de operación de las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresas de logística, que pretendan prestar el servicio de vigilancia en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas". (subrayado y negrilla fuera del texto)

III.- NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

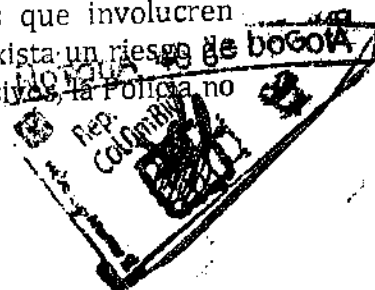
Como se explica con detenimiento en el siguiente apartado, las normas demandadas, vulneran los artículos 2, 7, 11, 13, 52, 70, 218 y 366 de la Constitución Política.

IV.- CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La presente demanda se estructura sobre la base de tres (3) cargos de inconstitucionalidad, a saber:

- **PRIMER CARGO: LA EXPRESIÓN "PODRÁ" DEL PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 52 Y DE LOS INCISOS 4° Y 5° DEL ARTÍCULO 62 DE LA LEY 1801 DE 2016 CONTRARÍA LOS ARTÍCULOS 2, 11 Y 218 DE LA CONSTITUCIÓN.**

En el parágrafo 1° del artículo 52 y en los incisos 4° y 5° del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 se plantea la función de brindar seguridad en cabeza de la Policía Nacional como una potestad discrecional y no como un deber de imperativo cumplimiento. la expresión "podrá", en los apartes impugnados, denota una facultad, potestad o posibilidad en el actuar de la autoridad de policía para los casos excepcionales en que estén en riesgo grave la seguridad ciudadana, el orden público y la convivencia pacífica en el marco de actividades que involucren aglomeraciones de público complejas. De esta manera, cuando exista un riesgo grave afectación a la seguridad y al orden público en eventos masivos, la Policía no



está "obligada" a intervenir, ya que la norma en cuestión le da la potestad discrecional de hacerlo o no ("podrá"). Esto vulnera los artículos 2 y 218 de la Carta Política, porque permite desatender el "deber" constitucional de la Policía Nacional de preservar el orden público y mantener la convivencia ciudadana, de obligatorio cumplimiento y de forma permanente, máxime si se trata de situaciones excepcionales de grave afectación a la comunidad, sus dinámicas y sus bienes. Aunado a ello, la mera liberalidad del cuerpo de policía implica un perjuicio de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal (CP. art. 11) de los asistentes y vecinos a las aglomeraciones de público complejas, puesto que no es obligatoria su protección por parte de la Policía en este escenario, que es donde se produce la mayor cantidad de muertes violentas en el país y un alto número de lesiones personales y otros tipos de violencia interpersonal.

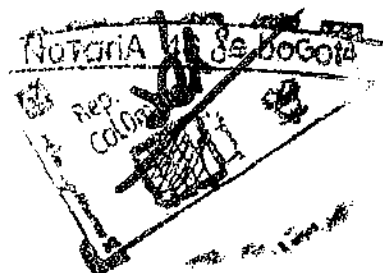
- **SEGUNDO CARGO: EL PRIMER INCISO DEL ARTÍCULO 62 DE LA LEY 1801 DE 2016 VULNERA LOS ARTÍCULOS 2 Y 218 DE LA CONSTITUCIÓN.**

El primer inciso del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 establece como responsable de la seguridad tanto interna como externa de los eventos que involucran aglomeraciones de público complejas a los organizadores. Es decir, el artículo traslada la responsabilidad en materia de seguridad en eventos que generan una alta afectación a la comunidad y a sus dinámicas, de la Policía Nacional a sus organizadores. Lo anterior es inconstitucional porque si bien estos últimos tienen una carga en materia de seguridad en sus eventos, la Constitución consagra a la Policía como principal responsable del mantenimiento de la convivencia y el orden público para el ejercicio de los derechos y libertades de la población (CP. arts. 2 y 218)³. Dado que la Constitución consagra a la Policía Nacional como el principal responsable de la seguridad y a los organizadores les asigna un papel complementario, la ley cambia la ecuación al ubicar a estos como principales responsables por encima de la Policía, la cual es relegada a un rol secundario.

- **TERCER CARGO: LA EXPRESIÓN "CONVOCADAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS" VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD (ART. 13 CP) EN CONCORDANCIA CON LOS ARTÍCULOS 2, 5, 7, 52, 70 y 366 DE LA CONSTITUCIÓN.**

La expresión "*convocadas por las entidades públicas*" del párrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 trasgrede el principio de igualdad (CP. art. 13), en concordancia con los derechos fundamentales a la cultura (CP. arts. 2, 7 y 70), a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre (CP. art. 52), así como la obligación estatal de promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (CP. art. 366). En efecto, la expresión demandada promueve un trato desigual e injustificado hacia las aglomeraciones de público complejas organizadas por privados en los casos en que la situación de orden público y seguridad requiera la intervención de la Policía, porque sólo exige su presencia en los eventos convocados por las entidades públicas. Mientras que la presencia de la Policía Nacional en el caso de los entes públicos es obligatoria, cuando los organizadores son privados es potestativa. Adicionalmente, muchas de las aglomeraciones de público complejas, pese a ser organizadas por sujetos privados revisten un interés público y social significativo y permiten la materialización del derecho a la cultura y a la recreación, entre otros, por lo que la

³ Constitución Política, artículo 218.



falta de protección policial que implica el trato diferenciado vulnera también dichos derechos.

V.- ASUNTOS PREVIOS

Para una mejor comprensión del asunto, me permito hacer una reseña introductoria sobre las siguientes cuestiones: (a) los requisitos argumentativos de las demandas de inconstitucionalidad y (b) la procedencia de un examen sustancial sobre la Ley 1801 de 2016 pese a que algunas de sus disposiciones fueron declaradas inexecutable por aspectos procedimentales en sentencia C-223 de 2017. A partir de esas consideraciones, procedo luego al análisis y sustentación de cada uno de los cargos formulados.

1.- LOS REQUISITOS DE LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En virtud del artículo 40.6 de la Carta Política, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Una de las manifestaciones centrales de este derecho es la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. En razón de lo anterior, la acción de inconstitucionalidad puede ser caracterizada como *"una herramienta de naturaleza pública e informal, que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales para beneficiar a la ciudadanía y el interés general"*⁴. El principio *pro actione*⁵ privilegia entonces el control constitucional por sobre rigorismos procedimentales o formas sacramentales de presentar los argumentos.

Este derecho, sin embargo, debe ponderarse con el deber que tiene la Corte Constitucional de pronunciarse atendiendo justificaciones jurídicas aptas, suficientemente sustentadas por los ciudadanos (art. 241 superior)⁶. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha diseñado un conjunto de requisitos mínimos que todo ciudadano debe satisfacer al momento de sustentar *"las razones de la violación"* de una norma. La Corte ha sistematizado estas exigencias, desde la sentencia C-1052 de 2001, en el deber de exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes:

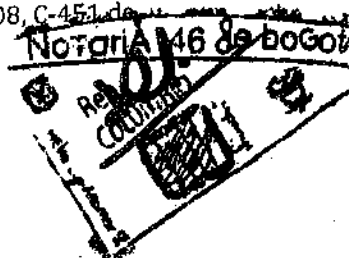
"La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque 'el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental', no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente 'y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita' e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería.

⁵ De acuerdo con el principio *pro actione*, *"el examen de los requisitos objetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadano y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte"*. Al respecto ver las sentencias C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-040 de 2005, C-480 de 2003 y C-1052 de 2001.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería.



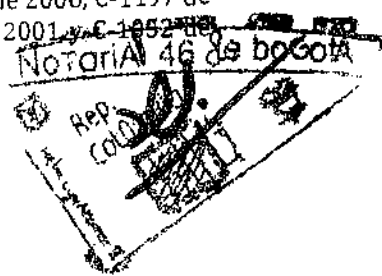
demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; 'esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden'.

De otra parte, las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través 'de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreta contra la norma demandada'. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales' que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa' a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertas, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional⁷.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en muchas otras sentencias, como C-468 de 2016, C-726 de 2015, C-931 de 2014, C-612 de 2013, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002, C-1256 de 2001 y C-1052 de 2001.



El cumplimiento de estos requisitos permite a la Corte efectuar una revisión de fondo sobre la base de unos cargos debidamente formulados y delimitados por los ciudadanos. Y garantiza que el control de constitucionalidad se ejerza responsablemente, teniendo en cuenta que lo que se encuentra en debate es la posibilidad de expulsar una norma del ordenamiento jurídico, con las consecuencias que ello implica.

2.- PROCEDENCIA DE UN EXAMEN SUSTANCIAL SOBRE LA LEY 1801 DE 2016.

El control constitucional de las leyes por parte de la Corte, mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (CP. arts. 40, 241-4), *"está condicionado al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana haya sido presentado en legal forma, esto es, que reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 para ser admitida, y (ii) que las normas acusadas, cuya validez se cuestiona, hagan parte del ordenamiento jurídico vigente o, en su defecto, se encuentren produciendo efectos jurídicos actuales."*⁸

Con base en el segundo requisito, la jurisprudencia ha sostenido que no se puede estudiar la constitucionalidad de normas que ya no hacen parte del ordenamiento, bien sea porque no están vigentes o porque simplemente ya no producen efectos⁹. Es por ello que la Corte no puede conocer de fondo las demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones que han perdido su vigencia. En tales casos la Corporación es incompetente y debe declararse inhibida por *"carencia actual de objeto"*¹⁰. De esta manera se garantiza el acceso racional a la administración de justicia. En palabras de la Corte:

*"Su incompetencia para pronunciarse sobre demandas contra normas que no están en vigor ni producen efectos jurídicos busca racionalizar el ejercicio de la administración de justicia. Al contraer los pronunciamientos a demandas dirigidas contra disposiciones en vigor o que produzcan o tengan vocación de producir efectos jurídicos se evita que cualquier ley del pasado republicano o cualquier proyecto de legislación sea sometido a control, pese a que en realidad no sean jurídicamente aplicables ni haya razones objetivas para sostener que puedan serlo. Al concentrar la jurisdicción constitucional en los asuntos que supongan una amenaza o vulneración actual y efectiva a la integridad y supremacía de la Constitución, y abstenerse de destinar sus esfuerzos a problemas con intereses 'simplemente teóricos o puramente docentes' (C-467 de 1993), la doctrina de la carencia actual de objeto persigue la realización del derecho fundamental de acceso a una justicia constitucional oportuna y eficaz (CP arts 2, 29, 228 y 229). En el presente asunto, sin embargo, esos fines constitucionales se verían frustrados si la Corte emite un fallo de fondo, por cuanto, como se verá, la norma demandada no está vigente ni produce actualmente efectos jurídicos"*¹¹.

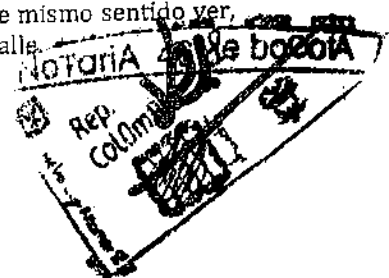
Lo anterior exige que la Corporación establezca plenamente si una norma está produciendo efectos jurídicos. Uno de los casos especiales que puede ocurrir en este contexto hace referencia a la competencia de la Corte para realizar un examen por vicios sustantivos sobre una norma que fue declarada inexecutable con fundamento en

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil. Ver también C-931 de 2009 M.P. María Victoria Calle y C-901 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹ Corte Constitucional, Auto 007 de 1992 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-931 de 2009. M.P. María Victoria Calle. En este mismo sentido ver, C-031 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero y C-215 de 2017 M.P. María Victoria Calle.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-215 de 2017 M.P. María Victoria Calle.



vicios procedimentales, pero cuya decisión tuvo efectos diferidos. Hasta el año 2014 el Tribunal venía considerando que carecía de competencia para realizar un pronunciamiento de fondo en este tipo de casos debido a la inexistencia de la norma y al fenómeno de la cosa juzgada constitucional¹².

No obstante, mediante sentencia C-088 de 2014 la Corte consideró que *"resulta[ba] imperioso modificar este precedente que descarta el control constitucional respecto de disposiciones legales vigentes que han sido declaradas inexecutable con efectos diferidos con fundamento en un vicio de forma o procedimiento, cuando el nuevo cuestionamiento se refiere a deficiencias de orden sustantivo"*¹³. En dicha oportunidad se demandó la inconstitucionalidad por aspectos sustanciales de algunas disposiciones de la Ley 1437 de 2011, pese a que en sentencia C-818 de 2011 la Corte ya había declarado su inexecutable diferida por razones procedimentales relacionadas con la necesidad de tramitar mediante ley estatutaria los elementos constitutivos del derecho de petición.

Si bien la demanda presentada en aquella ocasión no cumplió los requisitos argumentativos, la Corte varió su precedente en el sentido de reconocer que sí resulta válido estudiar una disposición cuando sigue produciendo efectos jurídicos en un escenario de inexecutable diferida. En criterio de la Corte, el precedente anterior no garantizaba el principio de supremacía constitucional ni reflejaba fielmente la labor encomendada a esa Corporación:

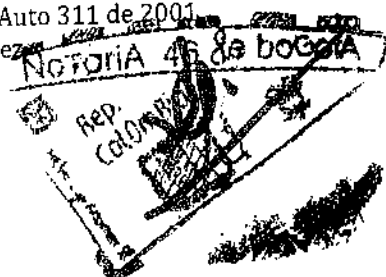
*"Si bien en las sentencias C-957, 863, 1049 y 1211 de 2001, y C-027 de 2012, así como en el Auto 311 de 2001, la Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas declaradas inexecutable previamente, pero que se encontraban vigentes en virtud de la orden de diferimiento de la declaratoria, la Corte encuentra necesario revisar y replantear este precedente, por las siguientes razones: (i) En primer lugar, esta postura se sustentó en la tesis de que las disposiciones declaradas inexecutable por razones de orden procedimental, en estricto sentido nunca nacieron a la vida jurídica, y por tanto, no son susceptibles de revisión judicial; esta tesis, sin embargo, es inadmisibles porque contraviene el principio de presunción de validez del sistema jurídico y las reglas sobre los efectos temporales de los fallos de constitucionalidad; (ii) En segundo lugar, el precedente cuestionado otorga al principio de cosa juzgada un alcance del que carece, al prescindir de la consideración de que las sentencias que declaran la inexecutable de un precepto legal o de un cuerpo normativo, hacen tránsito a cosa juzgada únicamente respecto de los cargos por los cuales se han pronunciado; (iii) Finalmente, abstenerse de ejercer el control constitucional de normas actualmente vigentes, como ocurre en la hipótesis propuesta, podría afectar la supremacía de la Carta Política dentro del orden jurídico, el deber de la Corte de velar por su integridad, así como las competencias que le fueron asignadas en función de este rol"*¹⁴.

Así, desde el año 2014 la jurisprudencia ha abierto la posibilidad, en atención al principio de supremacía constitucional (C.P. art.4º), de que los ciudadanos puedan demandar por razones de fondo normas que previamente han sido declaradas inexecutable por aspectos procedimentales, pero con efectos diferidos. En tanto tales disposiciones continúan produciendo efectos jurídicos, es válido que la Corte realice un examen sobre su compatibilidad material con el orden constitucional.

¹² Ver sentencias C-957, 863, 1049, 1211 de 2001 y C-027 de 2012. Ver también el Auto 311 de 2001.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-088 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁴ Ibid.



El caso que en esta ocasión se somete a examen se enmarca dentro de este nuevo precedente. Mediante sentencia C-223 de 2017 la Corte Constitucional declaró inexecutable, con efectos diferidos hasta el 20 de julio de 2019, los artículos 47 al 75 del Título VI del Código de Policía, al constatar un vicio en el trámite de aprobación de la ley. Consideró que dichas normas regulaban el derecho fundamental de reunión y protesta, por lo que requerían ser aprobadas mediante una ley estatutaria (CP. art. 152-A). En otras palabras, la Corte declaró inconstitucionales estos artículos por aspectos procedimentales, sin realizar un pronunciamiento de fondo sobre su contenido, como el que ahora se solicita.

VI.- CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Recientemente el Congreso de la República aprobó la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Este responde a una vocación preventiva y tiene por objeto central, como su nombre lo indica, establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional¹⁵. Un escenario de convivencia es entendido por el Legislador como aquel en el cual se produce *"la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente"*¹⁶.

Para este propósito el Código de Policía regula un muy variado conjunto de situaciones en las que existen riesgos para la seguridad, la tranquilidad, el medio ambiente o la salud pública. En particular, el Título VI se encarga de regular todo lo referente al derecho de reunión. Si bien los artículos 47 al 75 de este título fueron declarados inexecutable mediante sentencia C-223 de 2017, por haberse configurado un vicio procedimental, es importante identificar sumariamente su contenido para luego desarrollar los cargos sustanciales contra los apartes señalados de los artículos 52 y 62.

El Código define como aglomeración de público *"toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva"*¹⁷ y contempla tres categorías de acuerdo con su nivel de riesgo: (i) reuniones o manifestaciones públicas y pacíficas en el espacio público; (ii) actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas; y (iii) actividades que involucran aglomeraciones de público complejas¹⁸. Igualmente, el Código delega en el Gobierno Nacional la responsabilidad de establecer las variables (aforo, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, etc.) que determinarán la clasificación del evento.

La presente demanda no encuentra hasta este punto ningún reproche sustancial contra la normatividad dispuesta por el Código de Policía. Resulta razonable, e incluso deseable, que las autoridades encargadas de preservar la convivencia, la seguridad y la tranquilidad hagan una clasificación de los distintos tipos de reuniones, de modo tal que puedan concentrar o priorizar los esfuerzos institucionales en aquellos tipos de aglomeraciones que por sus características (asistentes, aforo, contenido, antecedentes) representen un riesgo mayor de alteración del orden público.

Es también razonable que, en los casos de aglomeraciones *"no complejas"*, las autoridades de policía trasladen la responsabilidad en materia de seguridad y

¹⁵ Ley 1801 de 2016, art. 1º.

¹⁶ Ibid. art. 5º.

¹⁷ Ibid. art.47.

¹⁸ Ibid.



convivencia a los organizadores, en tanto este tipo de reuniones representan *"riesgos bajos o moderados de afectación a la comunidad o a los bienes y con baja probabilidad de ocurrencia, además de no generar afectación de la dinámica normal del municipio"*¹⁹.

Lo que sí resulta contrario al marco constitucional -y es el objeto de esta demanda- es que el Código de Policía permita que la autoridad de policía desconozca su misión central de garantizar la seguridad e integridad de los colombianos y, en su lugar, traslade al organizador la responsabilidad principal de velar por la seguridad interna y externa en razón de las aglomeraciones complejas, pese a que este tipo de reuniones conllevan a una mayor probabilidad de *"riesgos de afectación a la comunidad o a los bienes, generando una alta afectación de la dinámica normal del municipio"*²⁰.

Como se desprende de los artículos 52 y 62, el Legislador estableció que en las aglomeraciones complejas la responsabilidad principal en materia de seguridad y preservación del orden público recaerá sobre los organizadores y las empresas de seguridad y vigilancia privada que estos contraten. Igualmente dispuso para las aglomeraciones de público complejas que, en los casos en que la seguridad y el orden público lo aconsejen, la Policía Nacional cuenta con una potestad discrecional de intervenir para brindar seguridad y mantener la convivencia pacífica. Por último distingue entre las actividades de público masivo organizadas por entidades públicas y las organizadas por privados para efectos de la presencia de la Policía Nacional.

Bajo este marco no sólo se diferencian los eventos masivos organizados por entes públicos y por privados, sino que se configura un traslado de la responsabilidad principal en materia de seguridad a los organizadores de eventos, acompasado con la potestad discrecional otorgada a la Policía Nacional para el cumplimiento de sus funciones cuando las circunstancias de orden público y convivencia lo exijan en el marco de aglomeraciones de público complejas por sus factores de riesgo a la integridad de los asistentes y vecinos. Esta orientación es inconstitucional, contraria a la jurisprudencia de esta Corporación y además resulta ineficaz para garantizar el orden público, la convivencia pacífica y los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal, el deporte y las manifestaciones culturales.

1.- PRIMER CARGO: DESCONOCIMIENTO DEL DEBER DE PRESERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO Y VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL.

La expresión "podrá" del párrafo 1º del artículo 52 y de los incisos 4 y 5 del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 desconoce el deber que la Constitución impone a la Policía Nacional de preservar el orden público y mantener la convivencia ciudadana (artículos 2 y 218 CP), a la vez que implica un perjuicio de los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal de los asistentes y vecinos a las aglomeraciones de público complejas (artículo 11 CP).

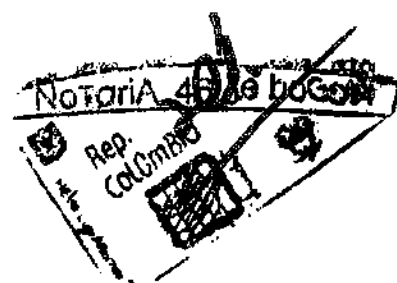
1.1. Alcance de la expresión demandada

A continuación, se transcriben los incisos de las disposiciones que contienen la expresión impugnada ("podrá"):

*"Artículo 52. Colaboración en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas.
[...]"*

¹⁹ Ibid. art.58

²⁰ Ibid. art. 60.



*Parágrafo 1º. De manera excepcional la Policía Nacional **podrá** prestar servicios de vigilancia y seguridad dentro y fuera de actividades que involucren aglomeraciones de público complejas, cuando existan razones de fuerza mayor, seguridad u orden público que lo aconsejen, y no descuiden o distraigan esfuerzos relacionados con la seguridad y convivencia del municipio o departamento.*

[...]

Artículo 62. Participación de la seguridad privada en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

[...]

*En casos excepcionales de riesgo grave a la convivencia y a la seguridad ciudadana, la Policía Nacional **podrá**, sin descuidar sus responsabilidades frente al resto de la población, complementar la seguridad privada en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.*

*La Policía Nacional **podrá**, sin embargo, por iniciativa propia, ingresar en todo momento y bajo cualquier circunstancia a las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas, en el cumplimiento de sus funciones.*

[...]". (subrayado y negrilla fuera del texto)

En el parágrafo 1º del artículo 52 se establece que:

- La Policía Nacional "podrá" prestar servicios de vigilancia y seguridad en las actividades con aglomeraciones de público complejas.
- La Policía "podrá" prestar esos servicios por dentro y por fuera de las actividades.
- Para ello tienen que concurrir dos situaciones: (i) que las razones de fuerza mayor, seguridad u orden público lo aconsejen, y (ii) que no se descuide la seguridad y convivencia del municipio o departamento.

En la misma dirección, en el inciso 4º del artículo 62 se plantea que:

- La Policía Nacional "podrá" complementar la seguridad privada en las actividades de aglomeraciones de público complejas.
- Para ello tienen que concurrir dos situaciones: (i) que sean casos excepcionales de riesgo grave a la convivencia y a la seguridad ciudadana, y (ii) que no se descuiden las responsabilidades de la Policía frente al resto de la población.

Por su parte, en el inciso 5º del mismo artículo se dispone que:

- La Policía Nacional "podrá" ingresar a las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.
- Para ello sólo requiere de su iniciativa propia.
- El ingreso se puede en todo momento y bajo cualquier circunstancia.
- El ingreso se da en cumplimiento de las funciones de la Policía.

En primer lugar es necesario recordar la definición que el propio Código de Policía hace de las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas:

"Artículo 60. Definición de las actividades que involucran aglomeraciones de pública complejas. Las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas son aquellas que de acuerdo con variables tales como: aforo, tipo de evento, clasificación de edad para el ingreso, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, den lugar a riesgos de incendio



afectación a la comunidad o a los bienes, generando una alta afectación de la dinámica normal del municipio, distrito o del área específica en que se realizan, y que por ello requieren condiciones especiales para su desarrollo, determinadas por el Gobierno Nacional de conformidad con el parágrafo del artículo 47 del presente Código."

De la definición normativa se debe resaltar que las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas conllevan afectaciones a la comunidad, a los bienes y a las dinámicas normales del lugar donde se realizan. Esto quiere decir que dichas actividades representan una alteración grave al orden público, a la convivencia pacífica y a la seguridad ciudadana, por lo que requieren condiciones especiales para su desarrollo.

En segundo lugar, la expresión "podrá" viene del verbo "poder", el cual, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa "*Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo*". Dicho de otra manera, se entiende como la existencia de una facultad, de una potestad o de una posibilidad. En este caso, se trata entonces de la facultad, potestad o posibilidad que tiene la Policía Nacional de prestar o no los servicios de vigilancia y seguridad una vez se cumpla con los demás postulados de la norma (las actividades con aglomeraciones de público complejas, el no descuido de la seguridad de la población general y la existencia de razones de fuerza mayor o riesgo grave al orden público, a la seguridad y a la convivencia).

El Código de Policía reconoce así a la Policía una "potestad" (discrecional) y no un "deber" (imperativo) de actuar en los casos mencionados. Si la disposición impugnada consagrara un deber, en vez del término "podrá" estaría la expresión "deberá", del verbo "deber", cuyo significado es "estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva"²¹. Es clara pues la diferencia entre los términos "podrá" y "deberá", y lo que cada uno implica.

Al respecto, en la sentencia C-086 de 2016 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de una norma procesal sobre la distribución de la carga de la prueba que contenía la expresión "podrá". En sentir del demandante, la expresión "podrá" otorgaba al juez una facultad respecto de la distribución de la carga de la prueba, contraria al imperativo que sobre la carga de la prueba la tutela judicial efectiva de base constitucional le imponía al juez²². La Corte concluyó que de la Constitución no se desprendía un "deber" para el juez de distribuir la carga de la prueba sino una facultad de ejercer, según las particularidades de cada caso²³; pero también dejó clara la diferencia entre los términos "podrá" y "deberá". En efecto, a lo largo de su análisis, la Corte consideró que la expresión "podrá" envuelve una potestad que puede o no ser ejercida mientras que la expresión "deberá" encierra una obligación inexorable, inevitable²⁴.

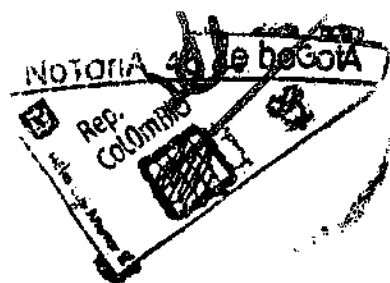
Lo anterior implica que la expresión "podrá", en este caso constituye una facultad, potestad o posibilidad en el actuar de la Policía Nacional, librada a su mera discrecionalidad, en el marco de las actividades con aglomeraciones de público complejas que revistan un grave riesgo a la seguridad y al orden público. Tal y como está redactada la norma impugnada, incluso en los casos de graves afectaciones a la convivencia pacífica y a la seguridad en las actividades que involucren aglomeraciones

²¹ Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 2016. Fundamento jurídico 2.1.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 2016. Fundamento jurídico 7.4.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 2016. Fundamento jurídico 7.4.



de público complejas, queda a discreción de la Policía si intervenir o no en cumplimiento de su deber constitucional consagrado en el artículo 218 superior.

En tercer lugar, la norma establece que en el caso en que la Policía decida prestar los servicios de vigilancia y seguridad en aglomeraciones de público complejas, no puede descuidar la seguridad del resto de la población ni la convivencia del municipio o departamento. Dicho de otra forma, en ningún caso puede la Policía privilegiar la seguridad en actividades que involucren aglomeraciones complejas sobre la seguridad general del resto de la población.

Finalmente, la disposición normativa faculta a la Policía para que determine en qué casos las razones de fuerza mayor, seguridad u orden público justifican su intervención en aglomeraciones de público complejas. Esto por cuanto la Policía es quién decide en qué casos la fuerza mayor, la seguridad u el orden público "aconsejan" que preste sus servicios de seguridad y vigilancia. Nuevamente, la norma afirma la discrecionalidad que el Código de Policía otorga a las fuerzas policiales en materia de seguridad.

En consecuencia, la proposición cierta y verificable que se desprende de la norma acusada es que la Policía Nacional, por disposición legal, ya no tiene un deber constitucional de obligatorio cumplimiento en materia de seguridad para los casos que lo requieren de aglomeraciones de público complejas, sino que tiene la facultad y la potestad discrecional de actuar en cumplimiento de sus funciones.

1.2. Alcance de las normas constitucionales infringidas (CP arts. 2, 11 y 218)

La seguridad ha sido siempre una de las funciones principales de los Estados²⁵. La Carta Política de 1991 consagra desde su Preámbulo que uno de sus propósitos centrales es, precisamente, garantizar la convivencia entre los ciudadanos²⁶. El artículo 2º señala que uno de los fines esenciales del Estado es alcanzar la anhelada convivencia pacífica, así como proteger la vida y libertades de las personas, y que las autoridades deben proteger a las personas dentro del territorio colombiano:

"Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (subrayado fuera del texto)

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ComIDH). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009. p.7.

²⁶ Constitución Política, Preámbulo. "El Pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a lo Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente



A su turno, el artículo 218 superior atribuye a la Policía Nacional la labor fundamental de mantener las condiciones propicias para garantizar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos y libertades y una convivencia pacífica:

"Artículo 218: La ley organizará el cuerpo de Policía."

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario".

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reafirmado lo que los artículos 2º y 218 de la Norma Superior consagran para la Policía Nacional en particular. En la sentencia C-435 de 2013, la Corte Constitucional declaró que los fines esenciales del Estado establecidos en el artículo 2º de la Constitución son también los fines de la Policía Nacional:

"Los fines de la Policía Nacional están consagrados en el artículo 2º superior, y consisten en "servir a la comunidad", "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", "asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo", y "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (subrayado fuera del texto)

Asimismo, en la sentencia C-789 de 2016 afirmó que a la Policía Nacional le "compete el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas".

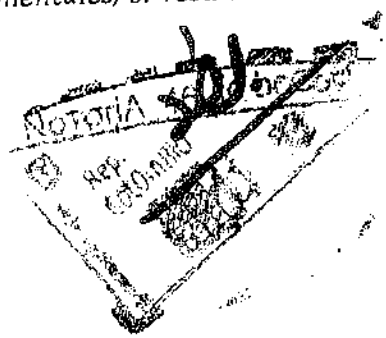
La seguridad ciudadana puede concebirse como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de amenazas generadas por la violencia y el delito. Con la transformación progresiva hacia regímenes democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. Así, desde un enfoque de derechos humanos, la seguridad no se reduce a la lucha contra la delincuencia y la preservación del orden, sino que tiene un objetivo mucho más ambicioso: "crear un ambiente propicio y adecuada para la convivencia pacífica de las personas"²⁷.

Por ello, el orden público debe ser entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos"²⁸. Unas condiciones mínimas de orden son condición de posibilidad para la vida en comunidad y el goce efectivo de los derechos. Para la Corte Constitucional resulta claro que, pese a que la Carta no confirió expresamente a la seguridad y a la tranquilidad el carácter de derechos fundamentales, su desconocimiento puede conducir en situaciones concretas a la amenaza o violación de uno o varios derechos fundamentales:

"Obsérvese que aun cuando la Carta no otorga a la seguridad, a la tranquilidad, a la salubridad y a la moralidad el carácter de derechos fundamentales, si resulta

²⁷ ComIDH (2009). Op. cit. p. 7.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-825 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.



*claro que, frente a situaciones concretas, el desconocimiento de éstos puede conducir a la amenaza o violación de uno o varios derechos fundamentales como la vida, la intimidad personal y familiar, la salud, la paz, etc."*²⁹.

De la correcta ejecución de una política pública de seguridad depende entonces la eficacia de una multiplicidad de derechos fundamentales. La Corte ha advertido que la preservación del orden público y de la convivencia pacífica es una condición de posibilidad para el goce efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos:

"Una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece expresamente el artículo 2º de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades. La Constitución busca entonces el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia (CP art. 2º)."30. (negrilla fuera de texto)

Por esta razón, la Corte ha enfatizado que el Estado tiene el deber de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica de modo que sea posible la vida en comunidad:

"El Estado moderno pretende ser así la negación de la hipótesis hobesiana de la existencia de una guerra de todos contra todos, en el estado de naturaleza, pues es deber del Estado mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico-político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad"31. (negrilla fuera de texto)

De forma más específica respecto del deber constitucional de la Policía en materia de orden público, la Corte ha reconocido que *"En un Estado social de derecho, la preservación del orden público representa el fundamento y a la vez el límite de las competencias de policía"*³² y ha sido contundente al establecer que las autoridades policiales tienen un rol *"precautelativo"* en concordancia con el cumplimiento de *"su deber constitucional de mantener el orden público, condición necesaria para el libre ejercicio de las libertades democráticas"*³³.

En este punto es importante advertir el valor que adquiere el enfoque preventivo y las obligaciones positivas en cabeza del Estado a través de sus autoridades, particularmente la Policía Nacional:

"Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la

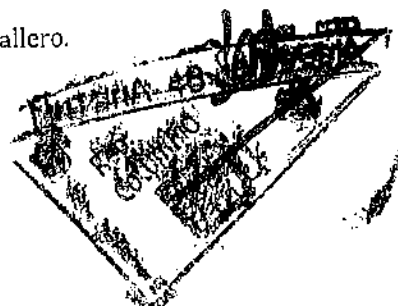
²⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-476 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-038 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³² Corte Constitucional, sentencia C-435 de 2013.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-024 de 1994.



*tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados*³⁴.

Nótese cómo la Corte Constitucional ha extendido la responsabilidad de las autoridades estatales no solo en relación con los lugares públicos, sino también con los espacios privados. Al mismo tiempo, ha reconocido un deber preventivo en cabeza del Estado, el cual implica no solo una prohibición de violentar las libertades ciudadanas, sino también un mandato positivo de prevenir tales trasgresiones por parte de sujetos privados.

Tal aproximación encuentra respaldo en el derecho internacional de los derechos humanos. Así, para la doctrina y la creciente jurisprudencia internacional, resulta evidente que “[n]o basta que los Estados se abstengan de violar estos derechos, sino que deben adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre”³⁵.

Ahora bien, respecto del derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Carta Política de 1991, la Corte ha manifestado que

*“La Constitución confiere a la vida una especial protección reconociendo su primacía e inviolabilidad, ya sea como valor, como principio o como derecho, comoquiera que (...) la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones.”*³⁶

Es por ello que el Estado, a través de las autoridades públicas, incluida la Policía Nacional, debe encargarse de la protección del derecho a la vida en sí mismo y de los demás derechos que de este dependen. En esa dirección la Corte ha explicado lo siguiente:

*“El deber de asegurar o garantizar el respeto al derecho a la vida por parte de terceros constituye una obligación positiva en cabeza del Estado para actuar con eficiencia y celeridad en su labor de defensa y cuidado de este derecho fundamental, conforme al segundo inciso del art. 2º de la Constitución Política.”*³⁷

En ese orden de ideas, tanto la Carta Política como la jurisprudencia constitucional dan cuenta de la función y el rol del Estado y particularmente de la Policía Nacional en el mantenimiento de la seguridad, del orden público y de la convivencia pacífica, y en la protección del derecho a la vida, condiciones necesarias para el ejercicio de los demás derechos y libertades.

1.3. Examen específico del término demandado.

El término “podrá”, en las disposiciones impugnadas de la Ley 1801 de 2016, desconoce el deber que la Constitución impone a la Policía Nacional de preservar el orden público y mantener la convivencia ciudadana (artículos 2 y 218 CP) a la vez que

³⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-476 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁵ ComIDH. op. cit. p.17. Ver también Corte I.D.H., *Casa Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafo 81; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 154; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-728 de 2010 y T-102 de 1993.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-728 de 2010.



implica un perjuicio de los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal de los asistentes y vecinos a las aglomeraciones de público complejas (artículo 11 CP).

a) Desconocimiento del deber de preservación del orden público como un fin esencial del Estado y en particular de la Policía Nacional.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido reiteradamente que uno de los fines inherentes al Estado es la preservación de la seguridad y el orden público, por cuanto sin estas garantías mínimas la vida en comunidad y la vigencia misma de los derechos fundamentales queda en peligro. De ahí que la Corte Constitucional haya concluido que *"corresponde primariamente a las autoridades públicas, ejercer la vigilancia y control de los espectáculos públicos"*³⁸.

Ahora bien, la expresión "podrá", acusada en las disposiciones del Código de Policía, establece una potestad discrecional en cabeza de las fuerzas policiales respecto de su intervención para prestar el servicio de seguridad y vigilancia en las actividades con aglomeraciones de público complejas que representen un grave riesgo para el orden público y la seguridad ciudadana. Esto genera varios problemas de orden constitucional.

En primer lugar, la decisión de la Policía de involucrarse en la seguridad y el mantenimiento del orden en actividades de aglomeraciones de público complejas con riesgo de graves alteraciones al orden público y a la convivencia pacífica se deja a su arbitrio, puesto que se establece como una facultad con la utilización del verbo "poder". Mientras la Constitución establece un "deber", de obligatorio cumplimiento, la ley establece una facultad o potestad discrecional. Con esta facultad, cuyo ejercicio se motiva únicamente por la mera liberalidad, la Policía puede decidir si brindar o no el servicio de seguridad y vigilancia. Con el deber, por el contrario, el cuerpo policial no tiene la posibilidad de escoger, pues debe garantizar la seguridad en cumplimiento de una obligación de origen constitucional.

Así las cosas, el deber (de obligatorio cumplimiento) de procurar seguridad, que la Constitución impone a la Policía Nacional en virtud de su fin primordial de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades, es desconocido por el Código de Policía al establecer la intervención del cuerpo policial como una mera potestad discrecional.

En segundo lugar, se establece que la Policía puede decidir si prestar o no sus servicios de seguridad y vigilancia con base en lo que aconsejen las razones de fuerza mayor, seguridad y orden público. Esto es problemático porque implica que previo a la toma de la decisión por parte de la Policía, y, por ende, previo a cualquier intervención policial, ya se presentan situaciones de fuerza mayor, seguridad u orden público. Así, si la Policía espera a que las situaciones de fuerza mayor y las alteraciones a la seguridad y al orden público le indiquen y aconsejen que debe actuar, su intervención, en caso de producirse, sería a título de reparación o corrección y no de prevención.

Ello es contrario al deber de mantener el orden público y la seguridad que se plasma en medidas preventivas y no en medidas represivas por cuanto la Policía no debe buscar reparar sino prevenir el conflicto³⁹. La Corte Constitucional entiende que "las

³⁸ Corte Constitucional, sentencia T-288 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-435 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

medidas preventivas buscan garantizar un derecho actual o futuro⁴⁰ y “se justifican en la prevalencia del interés general y de la protección de los derechos de los ciudadanos como fin esencial del Estado”.⁴¹ Así las cosas, la Policía debe prestar sus servicios de seguridad de manera (i) permanente, (ii) obligatoria y (iii) principal para que en efecto se preserve el orden público y eviten alteraciones o disturbios.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-1206 de 2001 relacionó la naturaleza preventiva de la función de la Policía Nacional con su fin constitucional de vigilar y controlar las aglomeraciones de personas:

“La naturaleza preventiva de su función implica que el cuerpo de policía deba tener la capacidad de reaccionar rápidamente para contrarrestar situaciones que, de extenderse, comprometan el ejercicio de los derechos y libertades, o amenacen la convivencia pacífica. En efecto, la función que cumple la policía consiste principalmente en vigilar y controlar conglomerados humanos, lo cual hace indispensable que la ubicación de sus estaciones en ciudades y municipios esté diseñada estratégicamente hacia tal propósito.” (subrayado y negrilla fuera del texto)

En ese orden de ideas, al establecer una intervención potestativa y discrecional de la Policía Nacional en materia de aglomeraciones humanas, la regulación impugnada del Código de Policía vulnera los artículos 2 y 218 de la Constitución que consagran el deber imperativo de actuar de las fuerzas policiales. Es otras palabras, desconoce la labor encomendada constitucionalmente a la Policía Nacional en materia de convivencia y seguridad.

b) Vulneración de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

De acuerdo con el más reciente informe *Forensis*, publicado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “la violencia interpersonal es concomitante con la realización de actividades de socialización tales como desplazamientos, trabajo, asistir a eventos culturales”⁴². El informe del Instituto destaca que dentro de las actividades que realizaba la persona agredida previa a la victimización se encuentra la asistencia a eventos culturales, de entretenimiento y/o deportivos. De hecho, esta actividad ocupa el tercer lugar con 10.037 casos de violencia asociada en 2015.

El panorama es aún más preocupante en relación con las cifras de homicidios. Las riñas que conducen a un resultado fatal ocurren mayoritariamente en actividades relacionadas con el uso del tiempo libre (eventos culturales, de entretenimiento y/o deportivos), las cuales reportan el 34,41% del total de casos. En otras palabras, el principal escenario donde se produjo un homicidio en Colombia estuvo relacionado con una aglomeración de público compleja. Se estima que en estos lugares murieron violentamente 1.285 colombianos (34.41% del total de casos)⁴³.

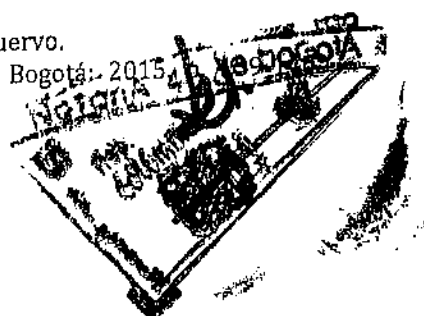
Así las cosas, el desconocimiento del deber (de obligatorio cumplimiento) de prestar seguridad en aglomeraciones de público complejas, en cabeza de la Policía, acarrea un riesgo desproporcionado para la ciudadanía en general, pues es en estos escenarios donde se produce la mayor cantidad de muertes violentas en el país, y un alto número

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-435 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; y C-199 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-435 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴² Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Forensis*. Bogotá: 2015. Disponible en <http://www.medicinalegal.gov.co/forensis>

⁴³ Ibid. p.84.



de lesiones personales y otro tipo de violencia interpersonal. Si la asistencia a estos eventos de público masivo representa de por sí un factor de riesgo significativo para los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, con mayor razón el riesgo se incrementará si la seguridad queda a discreción de las fuerzas policiales.

Además, las situaciones de fuerza mayor y orden público típicas de las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas son difícilmente contenibles y controlables una vez ocurren, debido a su complejidad y sus características, por lo que en el escenario dispuesto por las normas demandadas se incumple el deber constitucional de la Policía de preservar el orden público y las condiciones que garanticen el ejercicio de los derechos y las libertades.

Por último, se puede afirmar que el modelo que establece la Ley 1801 de 2016 desconoce que *"la actividad de policía es de índole preventiva, pues supone la intervención de la autoridad antes de que se viole el derecho, con el fin de impedir, en lo posible, el acto que consume la violación"*⁴⁴.

Es cierto que la labor preventiva no es absoluta ni ilimitada, sino que está condicionada (i) al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado, y (ii) a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo⁴⁵. Tales supuestos se cumplen en el caso de las aglomeraciones de público definidas como complejas, en tanto la evidencia empírica ha identificado en estos escenarios un alto riesgo de violencia. Por ello, la intervención policial, que solo opera de forma discrecional y potestativa pierde por completo su finalidad preventiva y desprotege el derecho inalienable a la vida.

Todo lo anterior demuestra que el desconocimiento del deber constitucional de la Policía Nacional de intervenir cuando las razones de seguridad y orden público en el marco de aglomeraciones de público complejas lo exigen representa necesariamente una vulneración al derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Carta Política.

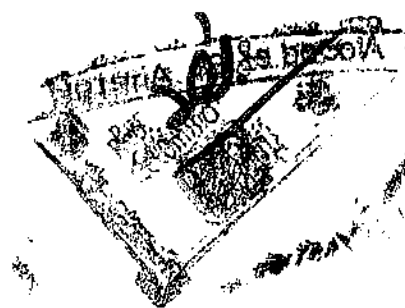
1.4. Conclusión del primer cargo

La Honorable Corte debe declarar inexecutable la expresión "podrá", del parágrafo 1° del artículo 52 y de los incisos 4° y 5° del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, por desconocer el deber que la Constitución impone a la Policía Nacional de preservar el orden público y mantener la convivencia ciudadana (artículos 2° y 218 CP), a la vez que implica un perjuicio de los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal de los asistentes y vecinos a las aglomeraciones de público complejas (artículo 11 CP). La facultad discrecional en materia de seguridad en las aglomeraciones de público complejas que la disposición demandada otorga a la Policía Nacional es un desconocimiento flagrante del deber constitucional (obligatorio cumplimiento) de la Policía de garantizar la seguridad y acarrea un riesgo desproporcionado a la población en general (C.P. arts. 2, 11 y 218), puesto que es en este escenario donde se produce la mayor cantidad de muertes violentas en el país y un alto número de lesiones personales y otros tipos de violencia interpersonal.

1.5. Aptitud del cargo de inconstitucionalidad

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-789 de 2006. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁴⁵ ComIDH (2009). op. cit. párrafo 42.



Este cargo cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que la Corte se pronuncie de fondo. Ha sido formulado con claridad⁴⁶, en la medida en que, partiendo de consideraciones sobre los principios y derechos constitucionales que luego son aplicados al caso concreto, sigue un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la acusación y las justificaciones en las que se basa. Recae sobre una proposición cierta⁴⁷, es decir, verificable, que se desprende del tenor literal de las normas demandadas, las cuales consagran una potestad discrecional en cabeza de la Policía en materia de seguridad para los eventos que revistan aglomeraciones complejas. Los argumentos esgrimidos son específicos⁴⁸, circunscritos al análisis de las normas constitucionales invocadas y que conforman esta acusación, de manera que no se trata de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales. También son pertinentes⁴⁹, en tanto obedecen a un reproche de carácter constitucional con fundamento en los artículos 2, 11 y 218 de la Carta Política, así como su desarrollo por parte del Tribunal Constitucional. Y finalmente, el cargo tiene los elementos suficientes⁵⁰ para despertar en los

⁴⁶ "La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental" (Sentencia C-143 de 1993), no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa". Sentencia C-1052 de 2001.

⁴⁷ "Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden". Sentencia C-1052 de 2001.

⁴⁸ De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada" (C-568 de 1995). El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" (Autos 097/01, 244/01, Sentencias C-281/94, C-519/98, C-013/00, C-380/00, C-177/01 que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad (C-447/97)". Sentencia C-1052 de 2001.

⁴⁹ "La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales (C-447/07) y doctrinarias (C-504/93), o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico" (C-447/97); tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia (C-269/96), calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" (C-090/96, C-357/97, C-374/97, C-012/00, C-040/00, C-645/00, C-876/00, C-955/00, C-1044/00, C-052/01, C-201/01) a partir de una valoración parcial de sus efectos". Sentencia C-1052 de 2001.

⁵⁰ "La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una

Magistrados una duda mínima sobre la exequibilidad de estas disposiciones, con independencia de la decisión que finalmente se adopte. Para ello se aportaron todos los argumentos jurídicos y jurisprudenciales necesarios, así como los elementos empíricos relevantes sobre la violencia causada en el contexto de aglomeraciones complejas de público en nuestro país.

2.- SEGUNDO CARGO: TRASLADO DE LA RESPONSABILIDAD PRINCIPAL DE BRINDAR SEGURIDAD Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO.

El primer inciso del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 vulnera los artículos 2º y 218 de la Carta Política porque traslada la responsabilidad principal de brindar seguridad y mantener el orden público, consagrada constitucionalmente en cabeza de la Policía Nacional, a los organizadores de eventos que involucran aglomeraciones de público complejas.

2.1. Alcance de la disposición demandada

A continuación se transcribe el inciso demandado:

“Artículo 62. Participación de la seguridad privada en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas. La seguridad interna y externa en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas será responsabilidad de los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas. El servicio de seguridad será prestado desde el montaje o preparación de la actividad hasta su reacondicionamiento.

[...]” (subrayado y negrilla fuera del texto)

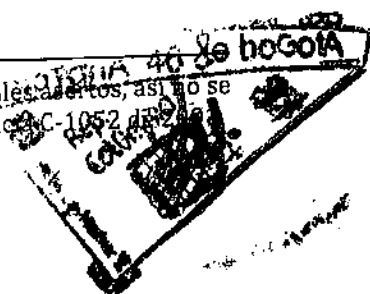
La disposición demandada establece que:

- La responsabilidad de la seguridad en las actividades con aglomeraciones de público complejas recae sobre los organizadores.
- La seguridad que los organizadores deben brindar es tanto interna como externa.
- Para cumplir con su responsabilidad, los organizadores deben contratar empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas.

En primer lugar, la norma sitúa en cabeza de los organizadores la responsabilidad principal de velar por la seguridad y convivencia tanto interna como externa de los eventos masivos de público. Es decir, cuando el evento que realizan conlleva riesgos de graves afectaciones a la comunidad, a los bienes y a las dinámicas normales del lugar, son los organizadores quienes tienen a su cargo la seguridad del evento.

En segundo lugar, el inciso no se refiere únicamente a la seguridad interna, es decir, a la seguridad dentro del evento. Se refiere también a la seguridad externa. Esto implica que los organizadores no sólo deben contratar empresas de seguridad y vigilancia privada y/o de logística para mantener el orden y la convivencia pacífica dentro de un escenario, teniendo como límites lógicos los espacios físicos en los que se desarrolla el

referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales hechos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante”. Sentencia C-1052 de 2016.



evento, sino que también deben brindar seguridad más allá de los lugares donde se lleva a cabo una actividad.

En ese orden de ideas, la norma impugnada les exige a los organizadores de eventos que involucren aglomeraciones de público complejas que velen por la seguridad general de la población que participa y que no participa del evento, puesto que son responsables de la seguridad interna y externa.

A partir de los componentes del inciso impugnado, se deduce directa y necesariamente que el encargado de toda la seguridad en eventos con aglomeraciones de público complejas es el organizador y no la Policía Nacional. Esto implica que la función de mantener el orden público y garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, que la Constitución consagró en cabeza de la Policía, se traslada, por designio legal, a los organizadores, quienes se convierten en principales responsables del cumplimiento de dicha función.

En consecuencia, la proposición cierta y verificable que se desprende de la disposición transcrita es que la responsabilidad principal de velar por la seguridad en los eventos que revistan aglomeraciones de público complejas es de los organizadores y ya no de la Policía Nacional, pues la Ley 1801 de 2016 establece el traslado de dicha responsabilidad principal en materia de seguridad.

2.2. Alcance de las normas constitucionales infringidas (CP arts. 2 y 218)

Tal como se explicó en el primer cargo, la seguridad ha sido siempre una de las funciones principales de los Estados⁵¹. El artículo 2º de la Constitución señala que uno de los fines esenciales del Estado es alcanzar la anhelada convivencia pacífica, así como proteger la vida y libertades de las personas, mientras que el artículo 218 superior atribuye a la Policía Nacional la labor fundamental de mantener las condiciones para el ejercicio de derechos y libertades:

“ARTÍCULO 218. *La ley organizará el cuerpo de Policía.*

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”

Las normas constitucionales infringidas por el inciso acusado establecen que son las autoridades colombianas, y en particular la Policía Nacional, las encargadas de velar por la seguridad para el mantenimiento del orden público y de la convivencia pacífica, con el propósito de lograr las condiciones para el ejercicio de los derechos y las libertades de los colombianos. En ningún momento estas normas atribuyen la responsabilidad en materia de seguridad a los organizadores de eventos que pongan en riesgo la misma.

Lo anterior ha sido reforzado por jurisprudencia constitucional, que consagra la seguridad como una de las finalidades del Estado colombiano y sus autoridades:

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ComIDH). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009. p.7.*



*"Una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece expresamente el artículo 2º de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades"*⁵². (negrilla fuera de texto)

En la misma línea, la Corte ha enfatizado que el Estado tiene el deber de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica de modo que sea posible la vida en comunidad:

*"El Estado moderno pretende ser así la negación de la hipótesis hobesiana de la existencia de una guerra de todos contra todos, en el estado de naturaleza, pues es deber del Estado mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico-político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad"*⁵³. (negrilla fuera de texto)

De igual manera, la Corte explicó que "la Constitución es cerrada y asigna la guarda del orden público a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional" y, citando la sentencia SU-1184 de 2001, recordó que en materia de orden público la Policía Nacional tiene "una posición de garante derivada de su obligación de cumplir deberes irrenunciables en un Estado social de derecho"⁵⁴.

En ese orden de ideas, tanto la Carta Política como la jurisprudencia constitucional dan cuenta de la función y el rol del Estado y particularmente de la Policía Nacional en el mantenimiento de la seguridad, del orden público y de la convivencia pacífica, y en la protección del derecho a la vida, condiciones necesarias para el ejercicio de los demás derechos y libertades.

2.3. Examen específico del inciso demandado

Como se desprende del artículo 218 de la Constitución, es la Policía Nacional el principal responsable de la seguridad puesto que esta es necesaria para el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de derechos y libertades y para la convivencia pacífica. Quiere ello decir que la garantía de la seguridad es una atribución y una función que la Constitución asignó al cuerpo de Policía y no a otros organismos o sujetos.

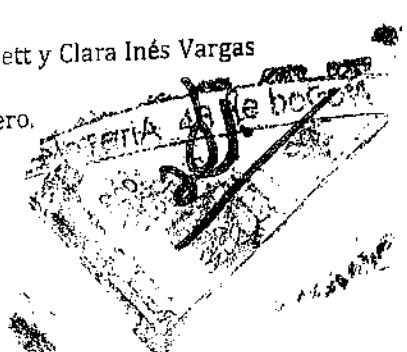
La jurisprudencia constitucional ha sostenido reiteradamente que uno de los fines inherentes al Estado es la preservación de la seguridad y el orden público, por cuanto sin estas garantías mínimas la vida en comunidad y la vigencia misma de los derechos fundamentales queda en peligro. Esta responsabilidad es indelegable. El Estado que permite a sus ciudadanos sustituirle en tan esencial función no solo compromete su existencia, sino que propicia un escenario de amenaza a los derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la integridad personal.

Los particulares ciertamente pueden y deben colaborar con las autoridades públicas en aras de lograr una convivencia pacífica, pero no pueden por ninguna razón reemplazar al Estado en esta función primigenia. De ahí que la Corte Constitucional

⁵² Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-038 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002.



haya concluido que "corresponde primariamente a las autoridades públicas, ejercer la vigilancia y control de los espectáculos públicos"⁵⁵.

En contraste, la norma impugnada no reconoce a la Policía Nacional como principal responsable de la seguridad para los casos de aglomeraciones de público complejas, sino que plantea que son sus organizadores los encargados de su mantenimiento. En ese orden de ideas, la ley traslada la responsabilidad de las fuerzas policiales a los organizadores, pese a la existencia de una norma constitucional que es clara en consagrar a las primeras como las máximas responsables del orden y la convivencia en virtud del cumplimiento del fin primordial para el cual fueron creadas.

Aunado a esto, aunque el inciso demandado no exime totalmente a la Policía de su función constitucional de velar por el orden público y la seguridad ciudadana en los casos de aglomeraciones de público complejas, sí consagra como máximo responsable de ello a los organizadores privados. La redacción de la norma excluye de entrada al cuerpo de Policía de ser el principal responsable de la seguridad en esos eventos. Es decir, la ley, contrariando la Constitución, establece un traslado o desplazamiento de la responsabilidad principal sobre seguridad en eventos de riesgo de alta afectación a la comunidad y sus dinámicas de la Policía Nacional a los organizadores de los eventos.

Resulta entonces inadmisibile que, en las actividades que involucran aglomeraciones complejas, las normas demandadas del Código de Policía promuevan un modelo de orden público que descarga la responsabilidad principal y primaria de la seguridad sobre los organizadores, mientras que la intervención policial es reducida a un carácter potestativo y discrecional.

Si bien los ciudadanos tienen deberes de colaboración con las autoridades públicas en materia de seguridad y convivencia⁵⁶, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en rechazar la posibilidad de trasladar el control sobre la seguridad a los particulares. En palabras de la Corte, la obligación y competencia de la fuerza pública de mantener el orden público interno y proteger los derechos ciudadanos, "por entrañar intereses de carácter general e involucrar la estabilidad misma del Estado, son del todo indelegables"⁵⁷. (Resaltado y negrilla fuera de texto)

El Estado puede contar con la colaboración de los particulares y comunidades organizadas en la prestación del servicio público de seguridad. Pero ello "no implica la renuncia del Estado a su obligación de prestarlo. Esa obligación se mantiene, y se cumple por las autoridades, exclusivamente o con la colaboración de los particulares"⁵⁸. Suponer un escenario en el que los agentes privados asuman la responsabilidad principal sobre el control del orden público, es tan peligroso que podría desnaturalizar la configuración de Colombia como un Estado Social y Democrático de Derecho. Se cita jurisprudencia en este punto:

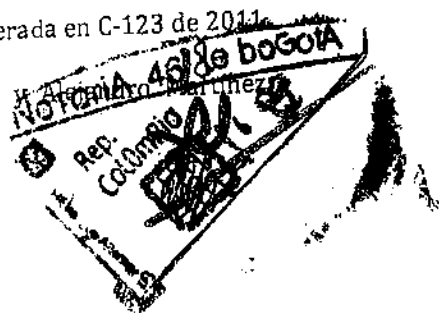
"La posibilidad de imponer deberes en materia de orden público y defensa se encuentra además delimitada por la propia Carta, que atribuye ese papel fundamentalmente a la Fuerza Pública. Así, a las Fuerzas Militares corresponde la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia T-288 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁶ Constitución Política, art. 95.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia C-199 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Reiterada en C-123 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia C-572 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía Caballero.



orden constitucional, mientras que la Policía debe mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (CP arts. 217 y 218). Esto significa que es la Fuerza Pública la garante de la convivencia ciudadana, y no puede trasladarse a los propios ciudadanos esa función, sin desnaturalizar la estructura constitucional del Estado colombiano.

(...)
Igualmente es claro que la Fuerza Pública es la garante del orden público, y que no puede desprenderse de esa función y trasladarla a los particulares. Las personas tienen ciertos deberes de colaboración en esta materia, que han sido previstos por la propia Constitución (CP arts. 95 y 217), pero eso no significa que la ley pueda convertirlos en garantes de la seguridad y la defensa, pues esa responsabilidad corresponde exclusivamente a la Fuerza Pública⁵⁹. (Resaltado fuera de texto)

Así las cosas, es constitucional que los organizadores contribuyan a la seguridad de las actividades por ellos realizadas para su buen desarrollo y el respeto de los derechos y libertades de los asistentes y de todos aquellos que pueden verse afectados. Pero es inconstitucional que la función de brindar seguridad tanto dentro como fuera de las actividades recaiga principalmente sobre ellos, debido a que la Constitución asigna dicha labor a la Policía Nacional.

Al menos tres razones explican la férrea oposición de la Constitución y de la Corte a la posibilidad de que sujetos privados reemplacen a las autoridades estatales como principales responsables del control del orden público y la gestión de la convivencia social:

(i) La preservación de la seguridad y el orden son determinantes para la existencia del Estado, como garantías mínimas de convivencia pacífica. De ahí que resulte impensable que las autoridades públicas se desprendan de aquellas funciones que posibilitan su propia existencia.

(ii) La privatización de las funciones de seguridad conlleva un alto riesgo de que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos y universalidad. Si la seguridad y la tranquilidad no son obligaciones en cabeza de las autoridades públicas, y en particular de la Policía Nacional, se convierte en un servicio oneroso, del cual solo pueden disfrutar efectivamente aquellos con los medios para adquirirlo.

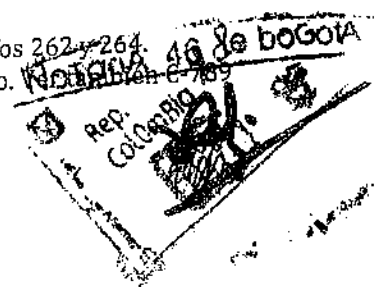
(iii) El Estado está sometido a un régimen de responsabilidad nacional e internacional distinto del aplicable a los particulares⁶⁰. En términos estrictamente jurídicos la regulación, obligaciones, legitimación y sistema de reparación en relación con las violaciones de derechos humanos es menos desarrollado en el caso de los particulares.

Las fuerzas de policía están diseñadas para lograr coactiva, pero legítimamente, el respeto al ordenamiento jurídico a través de medidas proporcionales a las circunstancias y al fin perseguido. De ahí que la Policía Nacional esté sometida al principio de legalidad y a un régimen estricto de control interno⁶¹. Por el contrario, cuando se autoriza a una empresa de seguridad para velar por la convivencia dentro

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández

⁶⁰ ComIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, párrafos 262 y 264.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia C-024 de 1994 M. P. Alejandro Martínez Caballero. Noticia de 2006. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



de una aglomeración de público compleja, no existen los mismos controles y mecanismos de monitoreo que operan sobre la Policía Nacional. El personal de seguridad privada bien podría verse en la necesidad de recurrir al uso de medidas sensibles en detrimento de las libertades personales (p.e. inspecciones corporales, detenciones transitorias y registro de vehículos), así como al uso de mecanismos de control de multitudes (gases lacrimógenos, balas de goma y demás armas no letales) sin los niveles de supervisión y control que tiene la fuerza pública. Todo esto aumentara el riesgo de abusos y violaciones a los derechos fundamentales por parte de sujetos privados.

2.4. Conclusión del segundo cargo

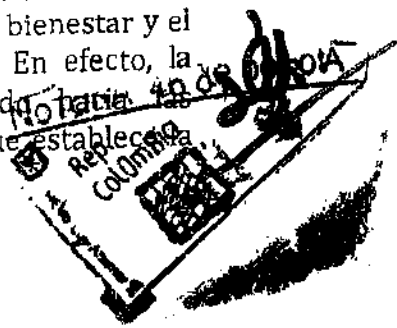
El primer inciso del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 es inconstitucional por promover un modelo que sitúa como principal responsable de la seguridad al organizador, en un campo especialmente sensible como es el de las aglomeraciones de público complejas. Ello implica el traslado de la responsabilidad principal en materia de seguridad y mantenimiento del orden público y de la convivencia pacífica de las autoridades públicas, y en particular de la Policía Nacional (CP arts. 2 y 218), a los organizadores. Este traslado es contrario a la Constitución porque contraría directamente su artículo 218, que consagra como principal responsable del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades al cuerpo de Policía. Es decir, la Constitución establece que debe ser la Policía Nacional quien se reconozca como principal responsable en materia de seguridad en estos casos, mientras que la Ley reconoce como tal a los organizadores.

2.5. Aptitud del cargo de inconstitucionalidad

Este cargo cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que la Corte se pronuncie de fondo. Ha sido formulado con claridad partiendo de consideraciones sobre los principios y derechos constitucionales que se consideran vulnerados, que luego son aplicados al caso concreto. Recae sobre una proposición cierta y verificable, que se desprende del tenor literal de la norma demandada y que consagran la responsabilidad principal de los organizadores en materia de seguridad, y su deber de contratar con empresas de vigilancia privada. Los argumentos esgrimidos son específicos y fácilmente identificables en este punto. También son pertinentes, en tanto obedecen a un reproche de carácter constitucional con fundamento en los artículos 2 y 218 de la Carta Política, así como su desarrollo por parte de la Corte Constitucional. Además, el cargo tiene los elementos suficientes para despertar en los Magistrados una duda mínima sobre la exequibilidad de estas disposiciones. Para ello se aportaron todos los argumentos jurídicos y jurisprudenciales necesarios, así como los elementos empíricos relevantes sobre la magnitud del desafío en seguridad que implican eventos como la tauromaquia y el fútbol profesional colombiano.

3.- CARGO TERCERO: VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN CONCORDANCIA CON EL DERECHO A LA CULTURA, EL DEPORTE, A LA RECREACIÓN Y AL ESPARCIMIENTO.

El parágrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 trasgrede el principio de igualdad (CP. art. 13), en concordancia con los derechos fundamentales a la cultura (CP. arts. 2, 7 y 70), a la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre (CP. art. 52), así como la obligación estatal de promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (CP. art. 366). En efecto, la expresión demandada promueve un trato desigual e injustificado entre las aglomeraciones de público complejas organizadas por privados, porque establece



presencia de la Policía como obligatoria sólo para los eventos convocados por las entidades públicas.

3.1. Alcance de la expresión demandada

A continuación se transcribe la expresión demandada:

"Artículo 52. Colaboración en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas.

[...]

Parágrafo 3º. Las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas y no complejas, convocadas por las entidades públicas, contarán con la presencia de la Policía Nacional, siempre y cuando las situaciones lo exijan, para garantizar la seguridad y el orden público." (subrayado y negrilla fuera del texto)

La disposición impugnada establece que:

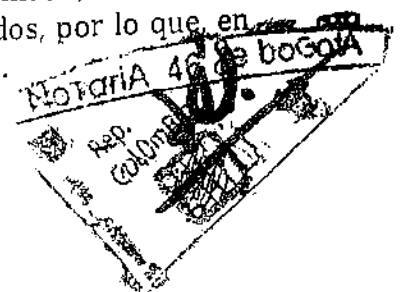
- Las actividades con aglomeraciones de público complejas y no complejas contarán con la presencia de la Policía Nacional, cuando concurren dos requisitos: (i) que se trate de actividades convocadas por entidades públicas y (ii) que las situaciones de seguridad y orden público exijan la presencia de la Policía.

En primer lugar, a diferencia de los dos primeros cargos, la expresión demandada en este cargo hace referencia tanto a actividades que involucran aglomeraciones de público complejas como aglomeraciones de público no complejas. Las primeras son aquellas que por sus variables dan lugar a riesgos de afectación a la comunidad, a los bienes y a las dinámicas normales del lugar donde se realizan, por lo que representan una alteración grave al orden público, a la convivencia pacífica y a la seguridad ciudadana. Las segundas se definen por el Código de Policía como aquellas que dan lugar a riesgos bajos o moderados de afectación a la comunidad, a los bienes y a las dinámicas del lugar donde se realizan:

"Artículo 58. Definición de actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas. Las actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas son aquellas que de acuerdo con variables tales como: aforo, tipo de evento, clasificación de edad para el ingreso, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, den lugar a riesgos bajos o moderados de afectación a la comunidad o a los bienes y con baja probabilidad de ocurrencia, además de no generar afectación de la dinámica normal del municipio, distrito o del área específica en que se realizan y que por ello no requieren condiciones especiales para su desarrollo, determinadas por el Gobierno nacional de conformidad con el parágrafo del artículo 47 del presente Código.

[...]" (subrayado fuera del texto)

Las actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas se diferencian entonces de las complejas en que los riesgos de afectación a la comunidad, a los bienes y a las dinámicas del lugar donde se realizan son bajos o moderados, por lo que, en principio, no requieren de condiciones especiales para su desarrollo.



En segundo lugar, la disposición en cuestión solamente es aplicable a las actividades convocadas por entidades públicas. Esto implica que las actividades con aglomeraciones de público complejas y no complejas pueden ser convocadas por entidades públicas o por privados. Pero en el caso en concreto se hace referencia únicamente a aquellas organizadas por entidades públicas.

En tercer lugar, la expresión "contarán" hace parte de la disposición y viene del verbo "contar", que según el Diccionario de la Real Academia Española significa "*Tener, disponer de una cualidad o de cierto número de personas o cosas*". Aplicado al caso concreto, quiere decir que las actividades con aglomeraciones de público complejas y no complejas convocadas por entidades públicas disponen de la presencia de la Policía Nacional. Dicho de otro modo, la Policía está a disposición de dichas actividades en todo momento, mientras se cumpla con los dos requisitos mencionados: que sean convocadas por entidades públicas y que la situación de seguridad y orden público lo amerite. Esto implica que la presencia de la Policía en estos casos no se deja a la mera liberalidad y discrecionalidad de la misma, pues se entiende que debe siempre estar a disposición de la actividad. Es entonces mandatoria, sin más, la presencia del cuerpo policial.

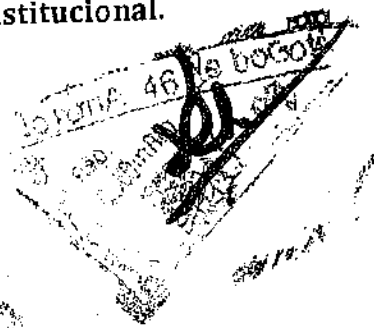
Por el contrario, la norma excluye la presencia de la Policía de los eventos organizados por privados, imponiendo un trato diferenciado entre estos eventos y los convocados por entidades públicas. En este punto es necesario hacer referencia al parágrafo 1º del artículo 52 del Código de Policía pues esta disposición, aplicable a las actividades organizadas por privados, establece una eventualidad o posibilidad en cuanto al actuar de la Policía. Es decir, el parágrafo 1º reconoce la intervención de la Policía en los eventos convocados por privados como una mera posibilidad y por ello utiliza el término "podrá". Por su parte, el parágrafo 3º, orientado a las actividades convocadas por entidades públicas, establece un imperativo respecto de la presencia de la Policía, por lo cual utiliza la expresión "contarán".

En consecuencia, la proposición cierta y verificable que se desprende de la disposición acusada es un trato diferenciado entre: (i) los eventos organizados por las entidades públicas y sus asistentes, que como regla general contarán con la presencia policial (cuando la situación lo exija); y (ii) aquellos otros eventos convocados por sujetos privados, cuya responsabilidad recaerá sobre los organizadores y en los que la intervención de la policía no se exige, incluso cuando la situación de orden y seguridad la amerita. Esta diferencia no supone una mera distinción semántica, sino que configura un trato diferenciado que además resulta constitucionalmente injustificado en tanto existen eventos organizados por sujetos privados que revisten un auténtico interés público y social, y por ende merecen una protección similar.

3.2. Alcance de las normas constitucionales infringidas

La expresión impugnada vulnera el principio de la igualdad (CP. art 13) en concordancia con los derechos fundamentales a la cultura (CP. arts. 2, 7 y 70), a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre (CP. art. 52), así como la obligación estatal de promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (CP. art. 366). A continuación se presenta el alcance del principio de la igualdad y de los derechos constitucionales vulnerados.

a) El principio de la igualdad y su alcance en la jurisprudencia constitucional.



Conforme a reiterada jurisprudencia⁶², para configurar un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad no es suficiente con sostener que las disposiciones objeto de controversia establecen un trato diferente, sino que *"es imprescindible que se expresen las razones por las cuales considera el demandante que la supuesta diferencia de trato resulta discriminatoria, sustentando tal discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida"*⁶³.

La realización de la igualdad no implica que todos los sujetos deban recibir el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas institucionales. De ahí que el principio de igualdad ha sido entendido por la Corte como: *"la obligación de dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgar un trato diferenciado; y por el otra, como el deber de un trato desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones disímiles"*⁶⁴.

Corresponde entonces al demandante satisfacer tres exigencias argumentativas cuando impetra un cargo por violación del principio de igualdad: *"(i) señalar con claridad cuáles son los grupos involucrados; (ii) indicar en qué consiste el trato diferencial creado por las normas demandadas; y (iii) explicar por qué dicho trato es constitucionalmente inadmisble"*⁶⁵.

Para ello la Corte ha acogido el llamado *"test de razonabilidad"*. Este permite establecer si determinada medida tiene un fin constitucionalmente legítimo, resulta adecuada, y si es necesaria y proporcionada para alcanzar el objetivo perseguido sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza⁶⁶.

b) El derecho a la cultura, el deporte y a la recreación en el ordenamiento constitucional.

Además de las libertades clásicas a la vida, a la libertad de conciencia, al debido proceso y a la propiedad privada, el Constituyente de 1991 entendió que el ser humano también necesita de una formación integral por medio de la cultura, el esparcimiento y la recreación:

"Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de 'acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades', norma ésta en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que 'la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad' por esa a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover 'la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación'. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su

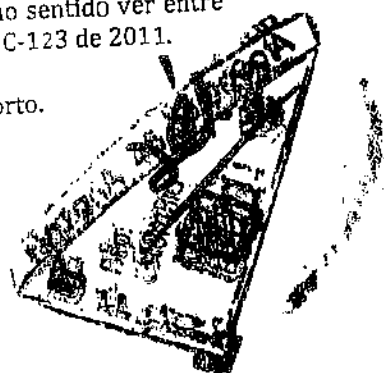
⁶² Ver al respecto la síntesis efectuada en la sentencia C-1115 de 2004. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-093 de 2001, C-673 de 2001, C-176 de 2004, C-913 de 2004 y C-123 de 2011.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1125 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia C-123 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia C-695 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla



promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado⁶⁷. (Resaltado fuera de texto)

En efecto, el artículo 2º superior reconoce que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en la "vida cultural de la Nación". El artículo 7, por su parte, señala la obligación del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación. El artículo 70 exalta la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país y precisa el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos. Del artículo 71 se desprende la obligación estatal de incluir en los planes de desarrollo económico y social medidas para el fomento de la cultura, así como crear incentivos a favor de personas e instituciones que desarrollen y fomenten distintas manifestaciones culturales⁶⁸. Teniendo en cuenta las anteriores disposiciones, la Corte ha declarado la existencia de una auténtica "Constitución Cultural" dentro de la Carta de 1991:

*"Como manifestación de la diversidad de las comunidades, como expresión de la riqueza humana y social de los pueblos y como instrumento para construir sociedades organizadas que aprenden a manejar sus relaciones adecuadamente, la cultura fue reconocida en la Constitución de 1991 como un pilar fundamental que requiere especial protección, fomento y divulgación del Estado. En efecto, es amplio el conjunto de normas constitucionales que protegen la diversidad cultural como valor esencial de nuestra Nación, de tal manera que dicho bloque normativo, que también se ha denominado por la doctrina como la Constitución Cultural, entiende la cultura como valor, principio y derecho que deben impulsar las autoridades"*⁶⁹.

También es preciso destacar el artículo 52 superior, que eleva a rango constitucional el deporte, el esparcimiento y el aprovechamiento del tiempo libre como garantías fundamentales. La recreación es mencionada también como un derecho fundamental de los niños (CP. art. 44 inc.1º), un deber de realización progresiva (CP. art. 64, inc. 1º) y un componente de la política de educación (CP. art.67, inc. 2º). Lo anterior debe entenderse conjuntamente con el propósito del Constituyente según el cual "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado" (CP. art. 366).

Es así como la práctica deportiva, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre revisten una importancia social considerable, razón por la cual han sido destacados por la Corte como objeto de "un indudable interés público"⁷⁰. En palabras del Tribunal Constitucional:

"Así las cosas, el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre constituyen derechos para que el individuo desarrolle su vida dignamente de acuerdo con sus expectativas y decisiones y le abren espacios vitales al ser humano frente al Estado y a los particulares.

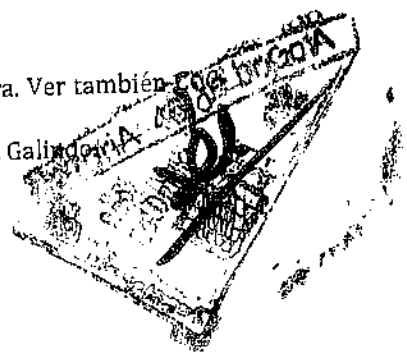
Así mismo, en la medida en que las actividades deportivas y recreativas comportan usualmente derechos y deberes comunitarios que implica la observancia de normas mínimas de conducta deben ser objeto de intervención del Estado por cuanto el Estado no solo debe fomentar su ejercicio, sino porque la sociedad tiene un legítimo interés en que tal práctica se lleve a cabo de conformidad con los

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-671 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia C-434 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-742 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver también Pretelt Chaljub, 434 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia C-802 de 2000, MP. M.P. José Gregorio Hernández Galiñán.



principios legales, de manera que con ella se alcancen objetivos educadores y socializadores.⁷¹. (Resaltado fuera de texto)

Es importante precisar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el deporte tiene varias dimensiones y sus beneficios no se limitan a quien lo realiza, sino *"también a la comunidad que mediante el deporte busca la recreación"*⁷². El deporte profesional es un caso paradigmático que permite identificar las distintas dimensiones de este derecho fundamental. Al resolver una demanda en contra de la Ley 181 de 1995 la Corte hizo el siguiente análisis:

*"El deporte profesional ocupa un lugar complejo en el ordenamiento constitucional puesto que, tal y como lo ha señalado esta Corporación, es una actividad que tiene diversas dimensiones, ya que es un espectáculo, una forma de realización personal, una actividad laboral y una empresa. De un lado, es un espectáculo público, por lo cual se relaciona con el derecho a la recreación de los miembros de la comunidad (CP art. 52). De otro lado, los jugadores profesionales no sólo ejercitan el deporte como un medio de realización individual sino que son personas para quienes la práctica del deporte es una ocupación laboral, por lo cual esta actividad es una expresión del derecho a escoger profesión u oficio (CP art. 26) y cae en el ámbito del derecho del trabajo y de la especial protección al mismo prevista por la Constitución (CP art. 25 y 53). Finalmente, las asociaciones deportivas, si bien no tienen ánimo de lucro, y no son por ende sociedades comerciales, sí ejercen una actividad económica, puesto que contratan jugadores, reciben ingresos por conceptos de ventas de entradas a los espectáculos y derechos de transmisión, promocionan marcas, etc, pues son "titulares de los derechos de explotación comercial de transmisión o publicidad en los eventos del deporte competitivo" (art. 28 de la Ley 181 de 1995)"*⁷³. (Resaltado fuera de texto)

No en vano la propia Corte Constitucional ha calificado el deporte como un derecho fundamental por conexidad:

"En el nuevo orden constitucional, la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se reconoce como un derecho de todas las personas (C.P. art. 52) que, no obstante estar ubicado en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, adquiere el carácter de fundamental por su estrecha conexidad con otros derechos que ostentan ese rango.

*En efecto, en un marco participativo-recreativo, la inclinación por una determinada práctica deportiva a escala aficionada o profesional y la importancia que ello comporta en el proceso de formación integral del individuo, vincula el deporte con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación e incluso al trabajo cuando su práctica habitual se asume como una actividad profesional de la cual se deriva el sustento diario"*⁷⁴.

En resumen, el orden constitucional reconoce la importancia de la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre como garantías fundamentales del individuo (CP. art. 52), al tiempo que resalta el derecho fundamental de toda persona a la cultura (CP. art. 2,7,70). La Carta Política de 1991 acoge de esta manera un

⁷¹ Corte Constitucional, sentencia C-758 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷² Corte Constitucional, sentencia C-099 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en C-376 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷³ Corte Constitucional C-320 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencia T-410 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



concepto integral de la persona, al cual las autoridades públicas no pueden ser ajenas ni indiferentes.

3.3. Examen específico de la norma demandada

Como ya se expuso, el Código de Policía estableció un modelo de control para las aglomeraciones de público complejas según el cual los organizadores son los responsables principales de la seguridad y deben contratar con empresas de vigilancia para garantizar la convivencia y el orden público; mientras que la Policía Nacional cuenta con la facultad y potestad discrecional (ya no el deber de obligatorio cumplimiento) de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades. En contraste, en el párrafo 3º del artículo 52 del mismo Código de Policía se introdujo un régimen distinto para los eventos que sean convocados por las entidades públicas. Con ello se establece un tratamiento constitucionalmente injustificado.

a) Los grupos involucrados

Los dos grupos cuyo trato diferenciado prevé la norma acusada son los siguientes: (i) los eventos organizados por entidades públicas en el marco de aglomeraciones de público complejas y no complejas, siempre que la situación de seguridad y orden exija la presencia policial y (ii) los eventos convocados por organizadores privados en el marco de aglomeraciones de público complejas y no complejas, siempre que la situación de seguridad y orden exija la presencia policial.

Las dos categorías son de fácil identificación, en tanto se definen a partir del sujeto organizador. Hacen parte entonces de la primera categoría todos los eventos convocados por entidades públicas. La segunda categoría, por el contrario, comprende todos los eventos organizados por privados.

b) El trato diferenciado

De la lectura del Código de Policía es posible extraer entonces el siguiente trato diferenciado:

TIPO DE EVENTO O REUNIÓN	NORMATIVIDAD DEL CÓDIGO DE POLICÍA	RESULTADO
EVENTOS CONVOCADOS POR ENTIDADES PÚBLICAS	El párrafo 3º del artículo 52 dispone que "contarán" con la presencia de la Policía Nacional.	La presencia de la Policía es permanente, imperativa y obligatoria.
EVENTOS CONVOCADOS POR PRIVADOS	Están excluidos del párrafo 3º del artículo 52. Sin embargo, el párrafo 1º del mismo artículo dispone que la Policía "podrá" prestar servicios de vigilancia y seguridad.	La presencia de la Policía es eventual, posible, discrecional y potestativa.

La regulación aplicable a las aglomeraciones de público convocadas por entidades públicas excluye las aglomeraciones convocadas por privados, por lo cual se entiende que no es aplicable a estas.



Las aglomeraciones de público organizadas por privados no tienen a su disposición la presencia del cuerpo policial. Esto, dado que no se les puede aplicar el parágrafo 3° del artículo 52 del Código de Policía, que hace obligatoria la presencia de la Policía para eventos convocados por entidades públicas. En cambio, se les aplican las demás disposiciones del Código, como el parágrafo 1° del artículo 52, que establecen que la Policía Nacional no tiene un deber de actuar, sino que puede decidir si interviene o no para brindar seguridad, en virtud de la facultad o potestad discrecional que estas normas le atribuyen.

En ese orden de ideas, aunque en ambos escenarios –eventos públicos y eventos privados– la presencia de la Policía está condicionada desde un principio a que las circunstancias “lo aconsejen” o “lo exijan”, una vez esta condición se cumple dicha presencia es imperativa en los eventos públicos y potestativa en los privados.

Así, a partir de las disposiciones acusadas, es evidente que el Código de Policía consagra un tratamiento diferenciado para los eventos convocados por entidades públicas y sus asistentes, los cuales contarán siempre que sea necesario con la colaboración activa de la Policía Nacional. Por el contrario, en las aglomeraciones lideradas por sujetos privados, así revistan un interés público y social y la situación de orden y seguridad lo amerite, la responsabilidad recae sobre los organizadores quienes deben velar por la seguridad sin colaboración de la Policía Nacional.

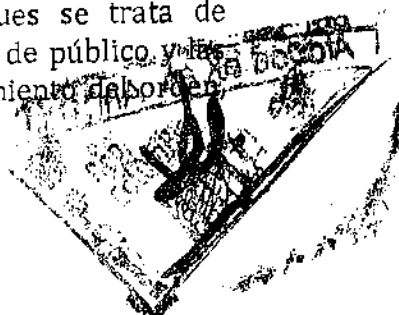
c) La diferencia de trato es irrazonable y por ende inadmisiblemente constitucionalmente

La norma acusada regula la actuación de la Policía para un tipo específico de eventos: las actividades convocadas por entidades públicas que involucren aglomeraciones de público complejas y no complejas en las que las circunstancias exijan la presencia de la Policía para garantizar la seguridad y el orden público. A su vez, excluye las actividades de las mismas características que son convocadas por privados.

Sin embargo, tanto en el caso de organizadores públicos como en el de organizadores privados, estos eventos presentan las mismas características pues involucran aglomeraciones de público en circunstancias que exigen la presencia de la Policía. No varían sus características ni los riesgos, amenazas y afectaciones a los que están expuestos, pues todo ello es típico y propio de las actividades que involucran aglomeraciones de público, con independencia de si son convocadas por privados o por entidades públicas. Tampoco cambian sus necesidades de protección y de mantenimiento del orden público y la convivencia pacífica, y, por ende, la necesidad de la presencia de Policía en su realización.

Del mismo modo, el público asistente a estos eventos no está determinado por la naturaleza del ente organizador. Tratándose del mismo público, no existen entonces diferencias respecto del deber que tiene la Policía de proteger a los asistentes y vecinos de los eventos y de procurar el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio efectivo de sus derechos y libertades. Es decir, tanto en eventos públicos como en eventos privados, cuando las circunstancias exigen la presencia de la Policía, los asistentes y vecinos son objeto de la misma protección por parte de las fuerzas policiales, las cuales no pueden diferenciar en uno y otro caso la prestación del servicio de seguridad.

La norma establece entonces un trato desigual para iguales, pues se trata de actividades y eventos con las mismas características, el mismo tipo de público y las mismas necesidades de protección, vigilancia, seguridad y mantenimiento del orden.



sin importar que el ente organizador sea público o privado. En ese orden de ideas, la diferencia de trato que prescribe la norma acusada entre las actividades convocadas por entidades públicas y aquellas convocadas por privados, no tiene justificación y es constitucionalmente inadmisibles.

Este trato diferenciado es aún más grave y notable cuando están de por medio actividades de interés público y social, como importantes eventos deportivos y culturales, porque son actividades que revisten relevancia pública con independencia de quién las organice. Teniendo en cuenta que los eventos de esta índole permiten la materialización adecuada y oportuna de los derechos a la cultura, al deporte, a la recreación y al esparcimiento, consagrados en los artículos 7, 52, 70 y 366 constitucionales, un trato diferenciado hacia ellos representa una vulneración directa de estos derechos.

Ahora, de la lectura de los antecedentes legislativos⁷⁵ no es claro cuál es la **finalidad** que llevó al Congreso de la República a optar por un trato diferenciado de las aglomeraciones según quién sea el organizador. Pero del tenor del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 se puede inferir que el fin buscado fue que la Policía Nacional pudiera centrar su actividad en velar por la seguridad ciudadana en otros lugares del distrito, municipio o área metropolitana, y de este modo “no descuid[ar] o distra[er] esfuerzos relacionados con la seguridad y convivencia”⁷⁶. Este propósito constituye, en principio, un fin legítimo del Estado, en tanto busca maximizar el interés general de la ciudadanía por medio de la distribución eficiente del cuerpo policial.

Sin embargo esta medida no resulta idónea. Según ha explicado la jurisprudencia, el estudio de **idoneidad** o **adecuación** permite “indagar si potencialmente el medio escogido por el Legislador puede llevar al fin que se propone alcanzar”⁷⁷. En este caso concreto, el traslado de la responsabilidad principal a los particulares, supuestamente para maximizar los esfuerzos de seguridad de la Policía Nacional, termina por descuidar los escenarios donde se produce el mayor porcentaje de violencia interpersonal. En nuestro país, un número significativo de riñas y muertes violentas ocurre precisamente en actividades relacionadas con el uso del tiempo libre (eventos culturales, de entretenimiento y/o deportivos), las cuales reportan el 34,41% del total de casos. Se estima que en estos escenarios murieron violentamente 1.285 colombianos en el año 2015⁷⁸.

La diferencia de trato **no resulta adecuada** para el fin anhelado de seguridad y preservación del orden, pues el carácter potestativo de la actividad de policía en los escenarios aumenta significativamente los riesgos a los que están expuestos un gran porcentaje de ciudadanos que asisten regularmente o son vecinos a lugares donde se realizan eventos culturales, religiosos o deportivos, con independencia de que el organizador sea público o privado. Es ahí justamente donde más se necesita la presencia de la Policía Nacional.

⁷⁵ Ni en la exposición de motivos presentada por el Ministerio de Defensa (https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Agenda%20Legislativa/exp_motivos.pdf), ni en las Gacetas del Congreso que dan cuenta del trámite surtido en el Senado (554 de 2014, 290 de 2015, 304 de 2015, 843 de 2015, 271 de 2016, 440 de 2016) y Cámara (326 de 2016, 414 de 2016) se encuentra una justificación concreta sobre la necesidad de delegar la función de seguridad en los organizadores privados.

⁷⁶ Ley 1801 de 2016, art. 52.

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷⁸ I'orensis (2015). Op. cit. p.84.



El criterio de **necesidad** "hace parte de una evaluación de medios a fines, en la que el juez indaga si no existen medidas alternativas para alcanzar el propósito constitucional perseguido por el Legislador y que impongan un sacrificio menor a los principios en tensión"⁷⁹. Debido a que existen otras alternativas que poseen un nivel de idoneidad similar para lograr un uso razonable del cuerpo de policía, sin descuidar la integridad y protección a los colombianos, como la colaboración entre los particulares y la Policía, esta diferencia de trato no es necesaria.

En tal sentido es razonable idear un modelo de colaboración en el que los particulares brinden asistencia en los programas de seguridad y convivencia, principalmente con labores de prevención, planeación y logística, sin que ello implique la renuncia de las autoridades públicas en su deber primario de asegurar el orden público.

El modelo de seguridad impulsado por la Ley 1801 de 2016 no es necesario ni admisible constitucionalmente. Existen alternativas de colaboración y prevención del orden público que resultan preferibles a simplemente renunciar a la presencia de la Policía Nacional en los eventos convocados por entidades privadas, en especial tratándose de asuntos de interés público y social.

Finalmente, la medida en estudio tampoco satisface el criterio de **proporcionalidad en sentido estricto**. Este ha sido entendido por la jurisprudencia de la Corte como "la consideración del peso abstracto de los principios, equivalente al valor que les confiere el sistema jurídico en un momento histórico determinado; la intensidad de la afectación - beneficio, y, finalmente, algunas consideraciones, en caso de contar con los elementos, sobre la certeza de los efectos de tal relación"⁸⁰.

En este caso concreto, la medida planteada por la disposición acusada es desproporcionada porque el sacrificio que implica es mayor a los supuestos beneficios obtenidos. La reducción de costos de funcionamiento de la Policía y la posibilidad de concentrar y maximizar sus esfuerzos en otras áreas no supera la intensidad de la afectación que se produce con la medida. La ausencia de efectivos de la Policía en las aglomeraciones de público complejas convocadas por privados que requieren de la labor policial (i) aumenta significativamente los riesgos a la vida y a la integridad personal de los asistentes y vecinos a este tipo de eventos y la vulneración de los derechos fundamentales a la cultura, a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre, así como el incumplimiento de la obligación estatal de promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; (ii) permite una mayor afectación a las comunidades, bienes y dinámicas de los lugares donde se realizan estos eventos y al orden público, la convivencia pacífica y la seguridad; (iii) traslada la responsabilidad principal en materia de seguridad a los organizadores privados; y (iv) desconoce el deber del Estado y en particular de la Policía Nacional de proteger y promover los eventos privados que revistan un interés público y social.

3.4. Conclusión del tercer cargo

La Honorable Corte debe declarar inexecutable la expresión "convocadas por las entidades públicas" contenida en el parágrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, pues trasgrede el principio de igualdad (CP art. 13), en tanto otorga un trato diferenciado e injustificado a las aglomeraciones de público que, pese a ser organizadas por sujetos privados, se encuentran en el marco de situaciones de orden

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-091 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correal.

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C-113 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correal.



orden público y seguridad que ameritan la intervención policial y en muchos casos revisten un interés público y social, y por ende requieren la misma protección que reciben aquellos eventos convocados por las entidades públicas. Con ello, el Legislador puso en entredicho el derecho fundamental de toda persona a la cultura (CP. art. 2,7,70) a la recreación, la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre (C.P. art 52) y la obligación estatal de promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (C.P. art. 366).

3.5. Aptitud del cargo de inconstitucionalidad

Este cargo también cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que la Corte se pronuncie de fondo. Ha sido formulado con claridad partiendo de consideraciones pertinentes sobre los principios y derechos constitucionales que luego son aplicados al caso concreto. Recae sobre una proposición cierta y verificable que se desprende del tenor literal de las normas demandadas y que consagran un trato diferenciado entre los eventos organizados por las autoridades públicas y aquellos otros eventos convocados por sujetos privados. En efecto, el requisito de certeza se cumple toda vez que del contenido mismo de los párrafos 1º y 3º del artículo 52 del Código de Policía se deriva un tratamiento asimétrico, el cual no es producto de una apreciación subjetiva sino del texto normativo y de las expresiones y términos en él utilizados. Los argumentos esgrimidos son específicos y formulados de acuerdo con los requisitos jurisprudenciales para abordar el test de igualdad. También son pertinentes en tanto obedecen a un reproche de carácter constitucional con fundamento en los artículos 2, 7, 13, 52, 70 y 366 de la Carta Política, así como su desarrollo por parte del Tribunal Constitucional. En síntesis, el cargo tiene los elementos suficientes para despertar una duda mínima en los Magistrados sobre la exequibilidad de estas disposiciones. Para ello se aportaron todos los argumentos jurídicos y jurisprudenciales necesarios, así como los elementos empíricos relevantes para sustentar la existencia de eventos que, pese a su origen privado, se proyectan a la sociedad en su conjunto y responden a un interés común y requieren por circunstancias específicas la presencia de la Policía para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, el orden público y la convivencia pacífica.

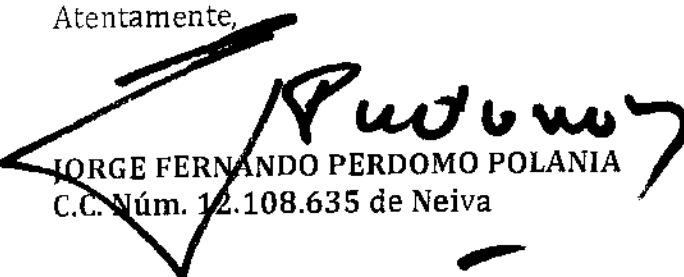
VII.- SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos y consideraciones expuestas en esta demanda, se solicita a la honorable Corte Constitucional declarar inexecutable las expresiones demandadas de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016.

VIII.- COMPETENCIA DE LA CORTE

Conforme a lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de normas que hacen parte de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".

Atentamente,



JORGE FERNANDO PERDOMO POLANIA
C.C. Núm. 12.108.635 de Neiva