



Sentencia C-600/19

Referencia: Expediente D-12421

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.”*

Accionante: Inti Raúl Asprilla Reyes

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado quien la preside, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger y los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Inti Raúl Asprilla Reyes, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda contra los artículos 35 (parcial) y 150 (parcial) de

la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”.

2. Por medio del Auto del 17 de noviembre de 2017¹ el Magistrado Sustanciador dispuso la admisión de la demanda, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera el concepto de que trata el artículo 278.5 de la Constitución Política y comunicó del inicio del proceso al Presidente del Congreso de la República.

3. En la misma decisión se invitó a participar al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y a la Defensoría del Pueblo, así como a las Facultades de Derecho de las Universidades de Los Andes, de Antioquia, de Cartagena, EAFIT, Santo Tomás sede Bogotá, Externado de Colombia, de Medellín, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, del Rosario, de La Sabana y Sergio Arboleda, para que intervinieran dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación respectiva, explicando las razones que sustentan la exequibilidad o inexequibilidad de las disposiciones acusadas.

4. Adicionalmente se resolvió suspender los términos del proceso de conformidad con lo dispuesto por la Sala Plena en el Auto 305 de 2017. Por último, mediante providencia del 8 de agosto de 2018 dicha suspensión fue levantada².

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte decidirá sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el artículo demandado de la Ley 1812 de 2016 de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 50.039 de 27 de octubre de 2016. Se subraya el aparte cuestionado:

“LEY 1801 DE 2016
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.
(...)

**ARTÍCULO 35. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS
RELACIONES ENTRE LAS PERSONAS Y LAS AUTORIDADES.**

¹ Folios 59 - 67.

² Folios 131 – 132.

Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

1. Irrespetar a las autoridades de Policía.

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

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

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

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

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

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

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

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

COMPORTAMIENTOS

MEDIDAS CORRECTIVAS A APLICAR

Numeral 1

Multa General tipo 2.

Numeral 2	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4.
Numeral 5	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 7	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

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

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

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

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

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

III. LA DEMANDA

El ciudadano estructuró tres cargos de inconstitucionalidad, así: (i) violación de los principios de dignidad humana, supremacía constitucional, fines del Estado social de derecho, deberes de las autoridades, libertad y legalidad; (ii) quebrantamiento de los principios de legalidad y tipicidad y; (iii) vulneración de los artículos 93 y 94, el principio de convencionalidad, los derechos humanos y los deberes de los funcionarios encargados de aplicar la ley³.

Primer cargo

1. Considera el demandante que las normas infringen el principio de dignidad humana, la supremacía constitucional, el principio de legalidad y la cláusula del Estado social y democrático de derecho, al establecer que, en caso de incumplir, desacatar, desconocer o impedir la función o la orden de policía procede la imposición de una medida correctiva, a partir de lo cual se colige su obligatoriedad absoluta.
2. Afirma que las órdenes de policía constituyen una herramienta para el mantenimiento del orden público; sin embargo, estima que las disposiciones censuradas excluyen de plano la consideración respecto del uso del medio de policía con fines distintos, desviados o permeados por la carga cultural, formativa y subjetiva del funcionario que lo utilice, consagrando un instrumento con la potencialidad de desvirtuar el catálogo de derechos protegidos por la Carta.
3. Explica que, a diferencia de lo que ocurría con el Decreto 1355 de 1970, en la actualidad los policías pueden imponer un comparendo por desobediencia y a su vez desplegar los mecanismos que obliguen a cumplir la orden, situación que involucra el hacer, no hacer o dejar de hacer algo que, según la concepción del uniformado, afecte cualquiera de las categorías de convivencia; no obstante, indica que el juicio del agente puede estar desviado, ser equivocado, o contrariar los contenidos constitucionales, de manera que admitir tal potestad conlleva un grave riesgo para el ejercicio de los derechos fundamentales.

³ Folio 3.

En criterio del actor, aun cuando el legislador carece de la posibilidad de prever la totalidad de contingencias de este tipo de medidas, sí debe dotar de mayores exigencias el uso de la orden de policía con el fin de no desnaturalizar su propósito. En ese sentido, encuentra que es de suma importancia precisar en la definición del artículo 150 de la Ley 1801 de 2016 y en la contravención que establece el artículo 35.2, que la orden es imperativa siempre que obedezca los fines constitucionales y legales que sustentan la intervención y por lo tanto se está refiriendo exclusivamente a una orden legítima.

Así, a manera de ejemplo, refiere que la legitimidad de la orden es una de las condiciones que se debió incluir en las normas demandadas, pues no es ajeno a nuestra tradición jurídica que todos los actos de autoridad deban revestir esa cualidad, a fin de evitar cualquier rasgo autoritario.

4. Aclara que conforme al artículo 35.2 acusado, las órdenes también pueden darse en el marco de la función de policía mediante la expedición de actos administrativos que, no obstante gozar de la presunción de legalidad, cuentan con los mecanismos legales que permiten al ciudadano oponerse en sede administrativa o judicial; a pesar de ello, manifiesta que cuando se trata de la **orden verbal** que emite un uniformado en desarrollo de la actividad de policía, no existe un medio de oposición válido más allá de la simple interlocución con el agente, quien puede revocar su determinación o mantenerla, caso en el cual, si el ciudadano persiste en el incumplimiento, se convierte en contraventor.

Por lo anterior, precisa que no existe un verdadero control de legalidad que impida el abuso de la *“posición dominante”*⁴ por parte del agente de policía y bajo tal estimación aduce la necesidad de *“establecer parámetros claros para que el agente de policía y el ciudadano puedan ejercer su potestad y exigir el respeto de sus derechos y deberes respectivamente, en el entendido de que las órdenes deben cumplir ciertos requisitos que les otorguen legitimidad y, por ende, obligatoriedad en los términos que exige la Constitución”*⁵.

5. Insiste en que su reproche no recae en la posibilidad del ejercicio policivo a través de la orden, sino en la ausencia de configuración de límites para impartir las sanciones, lo que en su criterio genera dudas sobre la medida y refuerza tanto el carácter abiertamente represivo de la norma, como el poder amplio y discrecional otorgado al personal uniformado de la policía, el cual no puede ser contenido exclusivamente con capacitación.

⁴ Folio 11.

⁵ Folios 11 - 12.

6. Apunta que solo es posible permitir el ejercicio de las órdenes de policía si la ley dispone que la misma sea legítima, razonable, proporcional, se imparta de acuerdo al ordenamiento jurídico y no contraría a quien ejerza un derecho sino solo a quien abuse de este; empero, contrario a ello, la aplicación de las disposiciones trasluce serios conflictos con ciudadanos y una grave tensión de derechos fundamentales que, de acuerdo con el texto de las normas demandadas, se resuelve en contra de los particulares.

7. Acude a diversas notas periodísticas para recabar el riesgo que supone que las órdenes de policía deban ser acatadas de manera irrestricta. Una vez recoge lo que estima ser la tesis de la sentencia C-435 de 2013, aduce que la imposición de medidas correctivas tiene problemas constitucionales, entre otros, con los vendedores informales quienes por virtud del principio de confianza legítima pueden mantenerse en el espacio público, pero una vez son compelidos por las autoridades policivas, de no acatar y por virtud de las disposiciones que demanda, son sujetos de sanción por desacato a la autoridad.

8. Culmina expresando que las normas censuradas, a pesar de que formalmente están diseñadas para proteger y “recuperar”⁶ las diferentes categorías de convivencia establecen un poder omnímodo o absoluto, toda vez que carecen de controles efectivos para impedir los abusos a los ciudadanos, lo que conlleva a que en la práctica integran una herramienta para eliminar cualquier posibilidad de crítica, disenso, u oposición pacífica.

Segundo cargo

9. El actor sostiene que los apartes acusados violan los principios de legalidad y de tipicidad que hacen parte del debido proceso, pues conforme a los artículos 6º y 29 superiores, no es posible juzgar a los ciudadanos “sino conforme a las leyes preexistentes”, y “sólo son responsables por infringir la Constitución, la ley y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Así mismo refiere que la tipicidad hace parte del principio de legalidad y tratándose de las manifestaciones del *ius puniendi*, las normas que establecen deberes, prohibiciones y sanciones deben atender a requisitos estrictos para su formulación.

10. Enfatiza que, si bien la función y la actividad de policía procuran los mismos fines, la primera tiene mayores garantías de control en favor de los ciudadanos que cuentan con medios judiciales para oponerse a ella, mientras que la actividad de policía es un “medio que dado el carácter de obediencia

⁶ Folio 29.

*absoluta que le imprime la norma y sus consecuencias jurídicas, dejan al administrado inerte ante el abuso y la restricción ilegítima de sus derechos y garantías constitucionales”*⁷.

11. Cuestiona la estructura del artículo 35.2 de la Ley 1801 de 2016⁸ al considerar que revela defectos de técnica jurídica que generan confusión y ambigüedad; para ello, procede con un análisis del contenido de la norma y al respecto indica:

a. Sobre *“incumplir la función”* destaca que, no resulta lógico prohibir un comportamiento del ciudadano en ese sentido cuando la función de policía es propia de funcionarios públicos.

b. Con relación a la prohibición de *“desacatar la función de policía”* encuentra que si bien es cierto tal contenido normativo no presenta contenidos de inconstitucionalidad, en todo caso *“incurre en un exceso al tipificar una conducta mediante palabras que prácticamente son sinónimas...resulta confuso que a pesar de que se busca dotar de eficacia a la actividad de policial, se introduzca el tema de la función de policía que pertenece a una categoría diferente”*⁹.

c. Respecto a *“desconocer la función pública”*, el demandante asegura que este verbo rector encuentra dificultades de análisis cuando se trata de ciudadanos pues el desconocimiento podría ser del funcionario o del ciudadano; en ese sentido, se plantea *“que -sic- sentido tiene introducir en la norma, el tema de la función de policía cuando lo que se hace en la práctica es prestarse para confusiones que dan al traste con su finalidad y propósito...”* el cual entiende se dirige exclusivamente al contenido de ordenes de policía.

d. Sobre *“impedir la función de policía”*, encuentra que éste es *“el único que permite una comprensión clara y precisa”*.

Con relación a los mismos verbos, pero entendidos a partir de la *orden de policía*, el demandante advierte que el legislador incurrió en una sinonimia excesiva y sobre cada una de ellas destacó que:

⁷ Folio 32.

⁸ Ley 1801 de 2016, *“artículo 35: COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS RELACIONES ENTRE LAS PERSONAS Y LAS AUTORIDADES. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas: (...) 2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía. (...)”*

⁹ Folio 33

a. En cuanto a *incumplir la orden*, considera que esta “*tipificación*” es constitucional, siempre que el precepto condicione la labor policial respecto de ciertos requisitos que le otorguen legitimidad, como son: (i) acatar el principio de legalidad; (ii) asegurar el orden público sin interferir en el ámbito privado de los asociados; (iii) utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable; (iv) adoptar medidas proporcionales y razonables; (v) reconocer que el poder de policía es inversamente proporcional al valor constitucional de las libertades afectadas; (vi) preservar las libertades y derechos de los ciudadanos, y no limitarlos de manera absoluta; (vii) evitar discriminaciones injustificadas; y (viii) obrar contra el perturbador del orden público, no contra quien ejerce legalmente sus derechos.

b. Frente a *desacatar la orden* explica que, dado que dicho vocablo sugiere sumisión, respeto, veneración y/o devoción, debe ser eliminado completamente de la disposición normativa, habida cuenta que es contrario al espíritu de los regímenes constitucionales que fundamentan el respeto a la autoridad en la legalidad y legitimidad de las instituciones.

c. Discurre que introducir el verbo *desconocer* con relación a la orden es redundante, comoquiera que ya se estableció un precepto que prohíbe y sanciona su incumplimiento.

d. En relación con “*impedir la orden*”, encuentra que ésta es la que representa un claro peligro para el establecimiento de las condiciones necesarias para la convivencia llegando incluso a tener consecuencias penales. En ese orden, recaba que debe incluirse en la disposición un condicionamiento, pues con la actual redacción no cabe la posibilidad de oponerse al cumplimiento de una orden ilegítima que desconozca los fines de la actividad de policía.

12. Así pues, concluye que la norma presenta graves deficiencias de técnica jurídica que imponen la obligación de retirar del ordenamiento jurídico las proposiciones normativas que no correspondan con el objetivo y propósito de la norma.

Tercer cargo

13. Por último, el demandante sostiene que los apartes censurados violan el principio de convencionalidad y las obligaciones relativas a la protección, promoción y defensa de los derechos humanos¹⁰, en cuanto desconocen la primacía y el carácter inalienable de los derechos humanos reconocidos en tratados y en convenios internacionales ratificados por Colombia.

¹⁰ Artículos 93 y 94 de la Constitución Política.

En su concepto, se viola la Declaración Universal de Derechos Humanos¹¹, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos¹² y la Resolución 34/169 1979 ONU, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹³. Agrega comentarios sobre el efecto negativo que tienen las normas demandadas respecto de la pérdida de legitimidad de la ley y de las autoridades, ocasionada por la evidente posibilidad de la emisión de órdenes de policía ilegales, desproporcionadas e irrazonables que vulneran y desconocen derechos fundamentales, principios y deberes de las autoridades.

14. Reseña que las disposiciones transcritas prohíben formular prescripciones normativas que atenten contra el principio de la dignidad humana y la plena vigencia de los derechos humanos. Vincula esta explicación con el poder de policía que ejerce el Congreso de la República que le permite expedir códigos como el contenido en la Ley 1801 de 2016, al tiempo que le obliga a someterse al estricto respeto de las normas constitucionales y convencionales que estructuran el sistema de protección de los derechos humanos.

15. Expresa que *“al establecer el carácter obligatorio de las órdenes de policía, sin ningún tipo de talanquera que proteja al ciudadano contra la arbitrariedad, se está consagrando peligrosamente un poder absoluto e incuestionable en cabeza del agente de policía que, al contar con dicho medio, puede ejercerlo sin mayores controles de legalidad, manera (sic) desproporcionada e irrazonable”*¹⁴.

Añade que las normas acusadas consagran un medio de policía carente de control efectivo, constituyen un agravio al catálogo de derechos humanos, afectan la dignidad y la vigencia de los derechos y libertades, y materializan un incumplimiento de normas supranacionales que propenden por la protección de la dignidad y los derechos humanos.

16. Esgrime que a pesar de que la orden de policía es un medio inmaterial que se usa para garantizar las categorías de convivencia, en la práctica produce un grave riesgo en los derechos de los ciudadanos, máxime cuando el agente cuenta con la posibilidad de extender un comparendo si se entiende desobedecido, lo cual implica *“una facultad exorbitante, ilimitada e incuestionable que posibilita el abuso de la posición dominante de quien investido formalmente de autoridad, y sin posibilidad de control legal*

¹¹ Transcribe el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 28, 29.2 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, sin aportar razonamientos jurídicos respecto de la presunta vulneración de estas normas.

¹² Reproduce el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 5º, 11, 29 y 30, pero no indica la manera como los textos censurados desconocerían estas normas.

¹³ Copia los artículos 1º, 2º, 3º, 5º y 8º de esta Resolución, pero omite el accionante toda explicación sobre la violación de estas normas.

¹⁴ Folio 52.

inmediato, puede formular cualquier tipo de orden con afectación ilegal de los derechos y libertades ciudadanas”¹⁵.

Finaliza resaltando que *“la orden, su obligatoriedad en términos absolutos y la sanción que conlleva el desacato o incumplimiento”*¹⁶ han fortalecido el poder coercitivo de los policías con la clara afectación de los derechos humanos, las libertades públicas y la vigencia del orden justo, en tanto los artículos 150 y 35.2 del Código Nacional de Policía *“eliminan cualquier posibilidad de oposición pacífica en contra de una orden que de manera arbitraria e injusta desconozca, restrinja, limite o vulnere de manera desproporcionada e irrazonable, normas, derechos y principios contenidos en la Constitución Política y tratados internacionales sobre derechos humanos”*¹⁷.

IV. INTERVENCIONES

Defensoría del Pueblo

1. El Defensor del Pueblo solicita que se declare la exequibilidad de los apartes censurados. En relación con el artículo 150 del Código de Policía, asegura que la demanda está fundada en supuestos y eventuales arbitrariedades que se cometerían mediante las órdenes de policía, sin cuestionar su contenido o la exigencia de su obligatoriedad, sino únicamente su consagración.

2. Contrario a lo sostenido por el accionante, refiere que las órdenes de policía sí se encuentran sujetas a reglas y a condiciones, así mismo, son susceptibles de ser controvertidas por el presunto infractor en el marco del proceso de policía, mediante los recursos de reposición y apelación.

Bajo tal entendido, precisa que el debido proceso obra en favor de los ciudadanos y supone que las decisiones de las autoridades de policía no estén desprovistas de revisión y control y, por ende, cualquier tipo de arbitrariedad ocurrida con la expedición de órdenes podrá ser denunciada por el ciudadano afectado para que se inicien las investigaciones penales y disciplinarias respectivas.

3. Sostiene que las órdenes de policía, al encontrarse sometidas a un trámite reglado y específico, no surgen de manera caprichosa sino en el marco de un procedimiento en el cual el presunto infractor cuenta con la posibilidad de ser

¹⁵ Folio 53.

¹⁶ Folio 56.

¹⁷ Ib.

escuchado, presentar descargos y controvertir la determinación, según lo disponen los artículos 213 y siguientes del Código de Policía.

Adicionalmente resalta que la autoridad de policía tiene el deber de sustentar adecuadamente el acto mediante el cual se expide la orden de policía, esto es, atendiendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional.

Policía Nacional

4. El Secretario General de la institución pide que las expresiones demandadas se declaren exequibles. Expone que las órdenes, actos, procedimientos y decisiones de las autoridades de policía son de carácter preventivo y tienen como finalidad orientar, conservar y garantizar la convivencia pacífica en la comunidad. Anota que los argumentos del accionante son subjetivos y se erigen en temor respecto de la expedición de la orden de policía, al considerar que afectará la dignidad, los valores democráticos y las libertades ciudadanas; pero señala que las anteriores afirmaciones desconocen los principios que fundamentan el Código Nacional de Policía y Convivencia, en el que es transversal la garantía del debido proceso.

Destaca que las autoridades se encuentran sometidas a los límites derivados de los derechos fundamentales, las libertades previstas en el ordenamiento jurídico y por los deberes impuestos a las autoridades de policía en el artículo 10° del mismo estatuto, por lo que no es posible entender que la orden de policía pueda llegar a ser arbitraria o desmedida, dado que cuenta con controles previos y posteriores.

5. Recuerda que las órdenes solo pueden ser emitidas por el uniformado ante un comportamiento contrario a la convivencia que afecte la seguridad, tranquilidad, salud y/o el medio ambiente; por tanto, con estas se busca proteger derechos constitucionales en forma expedita, prioritaria, proporcional y razonable. Por lo anterior, reitera que los medios de policía no pueden ser arbitrarios, por cuanto están regidos por controles previos y posteriores establecidos en el mismo código.

6. Finalmente, resalta que en las sentencias C-349 y C-391 de 2017 la Corporación se pronunció de fondo sobre el alcance y las características esenciales de la orden de policía, razón por la que se presentaría una cosa juzgada formal absoluta, siendo necesario que se realice un pronunciamiento al respecto.

Universidad Libre

7. Varios integrantes del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional del ente universitario solicitan que se declare la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas.

Esbozan los argumentos de la demanda desde una perspectiva filosófica vinculada con la desobediencia al derecho. En su criterio en una sociedad organizada, el cumplimiento del derecho garantiza el acatamiento de los deberes previstos en la Constitución, de ahí que las personas deban cumplirlos, además por razones de convivencia social.

8. Analizan la figura de la desobediencia civil en la Constitución Política de 1991 y sobre esto expresan que el ordenamiento constitucional no prevé un acatamiento absoluto a las autoridades, en tanto existen los límites de la dignidad humana y del resto de derechos fundamentales que imprimen un mandato claro de salvaguarda en relación con las decisiones de las autoridades que excedan sus competencias.

Explican que en la Constitución existen mecanismos de control y de verificación respecto de los actos de las autoridades, así como aquellos derivados del principio de responsabilidad de la administración que se genera ante los actos antijurídicos que puedan causar daño o afectar gravemente a los ciudadanos.

9. Aseguran que en este asunto debe realizarse una integración normativa con el artículo 454 de la Ley 599 de 2000 que establece el delito de fraude a resolución judicial o administrativa de policía, ello con la finalidad de definirse como problema jurídico, si es constitucional que el desconocimiento de cualquier orden de policía pueda conllevar a la responsabilidad penal.

En todo caso, estiman que la declaratoria de inexecutable resulta insuficiente en el juicio de inconstitucionalidad, toda vez que la sustracción del ordenamiento jurídico no impide que las órdenes de policía sean de obligatorio cumplimiento, conforme lo establece el artículo 4º superior.

10. Sostienen que podría considerarse que la norma es inconstitucional por la configuración del tipo penal del artículo 454 señalado, respecto del cual la Ley 1801 hace remisión expresa por el incumplimiento de las órdenes de policía. No obstante, manifiestan que dado que el bien jurídico tutelado por la norma penal es la eficaz y recta impartición de justicia, *“sin importar el tipo de acción descrita en la orden de policía, el verbo rector de la norma implica el desobedecimiento a las autoridades públicas y, en ese sentido, el principio de tipicidad está acorde con la Constitución, pues la*

responsabilidad penal no nace de la creación de las conductas por parte de las autoridades de policía, sino del incumplimiento de estas”¹⁸.

En atención a lo expuesto, habida cuenta que la norma penal no protege la efectividad de las órdenes de policía, sino el debido respeto de las autoridades, las disposiciones demandadas resultan constitucionales.

Ministerio de Justicia y del Derecho

11. Indica que debe declararse la exequibilidad de los artículos acusados. Para justificar esta conclusión alude que el contenido de la demanda es subjetivo y limitado en relación con las disposiciones censuradas, en tanto pasa por alto que toda actuación de las autoridades está sometida al Estado de derecho, su finalidad es la preservación de la convivencia y la seguridad, y que el carácter coactivo de las órdenes de policía deriva del poder legítimo del Estado.

Discurre que la demanda parte de un supuesto equivocado al considerar que la orden de policía constituye una medida arbitraria, injusta e ilegal porque sacrifica derechos del ciudadano, cuando lo cierto es que el código contiene un catálogo de principios, derechos y deberes que delimita las actuaciones de policía.

12. En relación con los cargos formulados contra el artículo 35.2 de la Ley 1801 de 2016, alega que la descripción típica de las conductas sancionables no es contraria a los principios de legalidad y debido proceso, así como que es plausible que el legislador previera el desacato a la autoridad como un comportamiento contrario a la convivencia social.

Ministerio de Defensa Nacional

13. A través de apoderada especial solicita que se declare inhibida para decidir o, en subsidio, se decrete la exequibilidad de los preceptos demandados. Como soporte señala que la demanda es inepta porque las afirmaciones del accionante no satisfacen los requisitos de pertinencia y suficiencia; en efecto, explica que la inexequibilidad formulada carece de fundamento, pues deja de considerar que la génesis de los medios de policía radica en la acción inmediata para garantizar y proteger los derechos, las libertades de los ciudadanos y la convivencia pacífica de los ciudadanos

14. De otro lado, sostiene que la observancia obligatoria del medio de policía no vulnera los principios de dignidad humana, supremacía constitucional o

¹⁸ Folio 113.

legalidad; por el contrario, dichas garantías traen consigo un deber recíproco que exige a los ciudadanos acatar la Ley y respetar a las autoridades y, por tanto, verificar la orden de policía que va dirigida exclusivamente a superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El Procurador General de la Nación señala que las expresiones acusadas son constitucionales, dado que hacen parte del proceso especial regulado en el Código Nacional de Policía y Convivencia, dentro del cual se prevén recursos administrativos y judiciales.

Inicia su exposición planteando que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si las normas demandadas vulneran el principio de legalidad, como una de las garantías del derecho al debido proceso en los términos previstos en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad.

2. Afirma que su exequibilidad deriva de la existencia de un procedimiento regulado por el Código de Policía que establece recursos administrativos. Específicamente frente al numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, arguye que el señalamiento de las órdenes de policía con el carácter obligatorio no desatiende el artículo 29 superior, pues responde más a la naturaleza de la actividad policial.

3. Explica que el código regula los medios de policía y las medidas correctivas, también el proceso único de policía, aplicables a las dos clases de procesos policivos: el verbal inmediato y el verbal abreviado (art. 221). Después de explicar las reglas de cada uno de estos dos trámites, refiere que la obligatoriedad de la orden de policía resulta ser un mandato armónico con una regulación procesal completa, a través de la cual se prevé el trámite, los recursos y las sanciones que se pueden imponer.

4. Argumenta que los preceptos demandados no pueden interpretarse de manera aislada sino sistemática. Precisa que el sentido de las disposiciones acusadas está relacionado con la naturaleza del código, con su esencia preventiva en favor de la convivencia y del cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción,

pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República.

Cuestión Preliminar: la aptitud de la demanda

2. Varios de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad sostienen que la demanda presenta problemas en punto de los contenidos argumentativos que sustentan los cargos, y aunque solo uno de ellos de manera directa solicita la inhibición¹⁹, los demás incluyen en sus intervenciones análisis dirigidos a demostrar el incumplimiento de la carga argumentativa de esta clase de demandas.

En efecto, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Defensa, aseveran que el escrito del accionante se funda en **situaciones hipotéticas, vagas y abstractas**, relacionadas con el supuesto temor que genera la sanción por el incumplimiento de las órdenes de policía y desatiende que estas son objeto de control a través de los distintos procedimientos que establece el Código Nacional de Policía y que se imponen en cumplimiento de los postulados legales y constitucionales, de allí que su aplicación obedezca a una interpretación conforme a la Constitución Política que descarta la arbitrariedad en la que se sustenta la demanda.

3. Previo a definir sobre tales reparos, debe recordarse que esta Corporación ha decantado los requisitos mínimos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad a partir de los cuales resulta posible una confrontación entre la norma impugnada y las disposiciones superiores presuntamente vulneradas. Con el propósito de llegar a una conclusión jurídicamente válida y razonada, este Tribunal Constitucional ha solicitado²⁰ de quien ejerce la acción de inconstitucionalidad precisar: (i) el objeto demandado, (ii) el concepto de la violación, y (iii) la razón por la cual la Corte es competente²¹.

El *concepto de violación* está referido a la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma de rango constitucional es vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En ese orden, el actor tiene el deber de concretar los cargos que formula contra las disposiciones acusadas, siendo necesario que exponga los elementos del texto constitucional que, por ser relevantes, resultan vulnerados por las normas impugnadas²².

¹⁹ Ministerio de Defensa, fl. 162.

²⁰ Cfr. Sentencia C-1052 de 2001.

²¹ Cfr. Sentencia C-491 de 1997.

²² Cfr. Sentencia C-142 de 2001.

4. Al presentar el concepto de violación, el ciudadano entonces debe exponer razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. Estos requerimientos según la jurisprudencia de la Corte, se pueden resumir de la siguiente manera: *(i)* ser comprensible (claridad), *(ii)* recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza), *(iii)* señalar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), *(iv)* ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia), todo lo cual redundará en *(v)* suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política con base en una adecuada explicación (suficiencia)²³.

5. En el asunto que se examina el actor enfoca sus reproches en tres aspectos que formula como cargos separados: *(i)* la violación de los principios de dignidad humana, supremacía constitucional, fines del Estado, los deberes de las autoridades, libertades y legalidad; *(ii)* legalidad y tipicidad; y *(iii)* violación de los artículos 93 y 94, el principio de convencionalidad, los derechos humanos y los deberes de los funcionarios encargados de aplicar la ley.

Al analizar los cargos relacionados con la violación de los principios de dignidad humana, supremacía constitucional, fines del Estado, los deberes de las autoridades, libertades y legalidad; y la violación de los artículos 93 y 94, el principio de convencionalidad, los derechos humanos y los deberes de los funcionarios encargados de aplicar la ley, se evidencia que la demanda carece de certeza y especificidad, tanto en relación con el artículo 35 numeral 2 como el 150 de la Ley 1801 de 2016.

²³ La explicación detallada de los contenidos de estos requisitos sustanciales se realizó de manera sintética y comprehensiva en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y se reiteró en las sentencias C-370 de 2006 (MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; SS.VV. Jaime Araujo Rentería, Humberto Sierra Porto y Alfredo Beltrán Sierra) y C-405 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva). Sobre la carga argumentativa del concepto de violación, la Corte ha señalado que los cargos formulados por un demandante deben cumplir los siguientes requisitos sustanciales o de *razonabilidad*: *(i) Claridad*, esto es, la coherencia argumentativa que permite entender en qué sentido la disposición acusada es inconstitucional y cuál es su justificación. La *(ii) certeza*, refiere a que los cargos estén dirigidos a cuestionar un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado, lo que implica que la proposición normativa demandada esté efectivamente contenida en la disposición acusada y que no sea una inferencia del actor, o que haga parte de otras normas que no fueron demandadas. La *(iii) especificidad*, que se cumple cuando en la demanda se formula por lo menos un cargo concreto de orden constitucional, razón por la que no se puede basar en argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionen directamente con las disposiciones acusadas. La *(iv) pertinencia*, que consiste en que el cargo esté construido a partir de razones de índole constitucional, es decir, en la confrontación entre el contenido de una norma superior con la que se compara el precepto demandado, por lo tanto, los argumentos no pueden fundarse en simples consideraciones legales o doctrinarias, en interpretaciones subjetiva o de conveniencia de la norma acusada, o en problemáticas particulares y concretas. Finalmente, la *(v) suficiencia*, que exige que se expongan todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad, y que estos tengan el alcance persuasivo que despierte un mínimo de duda sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Lo anterior por cuanto, la confrontación entre el contenido de las normas superiores que se aseguran infringidas, con los preceptos demandados, se fundan en consideraciones e interpretaciones que no explican cómo, más allá de la posible infracción del mandato al debido proceso y sus contenidos de legalidad y tipicidad, se puedan afectar los otros valores constitucionales alegados, esto es, los principios de dignidad humana, supremacía constitucional, fines del Estado, los deberes de las autoridades, libertades y legalidad.

6. Tampoco se explica en qué sentido existe la oposición constitucional con los derechos humanos y los deberes de los funcionarios, a partir de algún estándar del derecho internacional (normas), como el que denomina la demanda principio de convencionalidad, mientras que la mayoría de sus estimaciones hacen referencia a situaciones hipotéticas que no pueden servir de soporte para el reclamo constitucional.

7. En efecto, los reparos de los primeros cargos, tal y como se resumió en los antecedentes, se fundan en lo que para el actor es al parecer una posible indebida aplicación de la norma por parte de los agentes de policía, en ese sentido funda dichos cargos en los posibles efectos nocivos en la aplicación de la norma por parte de aquellos, sin que contraste dichos apartes normativos con las disposiciones que asegura se encuentran vulneradas.

8. Por tales razones, no se cumple con el presupuesto de *suficiencia*, pues no se presentan todos los elementos de juicio argumentativos necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad.

Ahora bien, respecto de la totalidad de los cargos que se presentan frente al artículo 150 de la Ley 1801 de 2016, el actor no especificó de qué manera una disposición de contenido no sancionatorio desconoce la exigencia de legalidad del artículo 29 constitucional, tampoco cómo genera una duda mínima de constitucionalidad que una orden de policía sea de obligatorio cumplimiento. En efecto, como puede verse en los antecedentes de esta decisión, el actor no entregó razones que funden la inconstitucionalidad del artículo 150, siendo su único argumento la necesidad de precisar dicho concepto, pero sin ofrecer las razones por las cuales considera de un lado que tal concepto, mirado de forma sistemática en la ley en la que se inserta, no logra definirse, y las razones por las cuales ello es inconstitucional.

Dado lo anterior, tampoco se cumplen con relación a los cargos enunciados contra los artículos 35.2 y 150 los requisitos de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia. Por tanto, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre dichos cargos dada la ineptitud sustantiva de los mismos.

La Sala, sin embargo, encuentra que sí es admisible el cargo que se dirige por la presunta vulneración de los principios de **legalidad y tipicidad** y, en general, del **debido proceso** que recae sobre el artículo 35.2 del Código de Policía. Esto por cuanto el actor discurre que tanto la función como la actividad de policía deben ser ejercidas dentro de límites ciertos y precisos que no están presentes en los apartes censurados al considerar la forma genérica cómo son descritos determinados comportamientos que se extienden a sus definiciones, dado que los verbos rectores de la disposición son demasiado vagos y extensos y permiten una discrecionalidad desbordada de quien da la orden de policía.

9. De esta manera, la Sala estima que es admisible el reproche del actor basado en que el artículo 35.2 de la Ley 1801 de 2016 contraviene las normas superiores relacionadas con el debido proceso en sus facetas de legalidad y tipicidad que deben seguir las actuaciones de los funcionarios y agentes de policía, en tanto sus actividades deben ser ejercidas dentro de límites ciertos y precisos (tipicidad), lo que, según la demanda, es incumplido por la forma genérica como son descritas determinadas conductas del artículo en mención. A diferencia entonces de lo que sucede con los demás cargos, en el que ahora se describe encuentra la Sala Plena que se cumple con los requisitos, que se echa de menos todos los demás.

En los anteriores términos, la presente demanda se limitará al cargo que la Sala encuentra como apto, esto es, el que se dirige en contra del artículo 35.2 de la Ley 1801 de 2016 por presunto desconocimiento de los contenidos de legalidad, y tipicidad, en fin, debido proceso. Se inhibirá de pronunciarse en relación con los demás cargos presentados contra dicho precepto.

Problema jurídico

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

A efectos de resolver el problema jurídico que se plantea de manera inicial se abordarán los siguientes temas: **i)** el concepto de policía en el ordenamiento constitucional; **ii)** los límites convencionales, constitucionales y legales de la función, poder y orden de policía; **iii)** sobre los conceptos jurídicos indeterminados en comportamientos tipificados por el derecho

administrativo sancionador y; **iv)** el debido proceso policivo a la luz de la jurisprudencia constitucional. Para finalmente resolver el cargo planteado.

El concepto de policía en el ordenamiento constitucional colombiano. Reiteración de jurisprudencia

11. La Corte ha sostenido que el concepto de policía es de naturaleza constitucional²⁴, en tanto se refiere al conjunto de potestades y funciones estatales **dirigidas a la preservación del orden público y la convivencia pacífica entre las personas**; al tiempo que se trata de un servicio público primario, a cargo de la fuerza pública²⁵.

También ha sostenido que la reseñada preservación del orden público representa el fundamento y el límite de las competencias de policía en un Estado social de derecho²⁶, pues aquel se compone por *“las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental²⁷, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales²⁸, al amparo del principio de dignidad humana^{29”}³⁰. Así las cosas, la Corte ha considerado que este deber de protección es función, principalmente, de las autoridades de Policía por ser las encargadas de garantizar el derecho constitucional fundamental a la salvaguarda de todas las personas dentro del territorio de la República³¹.*

²⁴ Cfr. Sentencias C-082 de 2018 y C-128 de 2018.

²⁵ Cfr. Sentencias C-123 de 2011, C-199 de 2001, C-572 de 1997 y C-128 de 2018.

²⁶ Sentencia C-128 de 2018.

²⁷ Bajo el entendido de que la sanidad medioambiental integra la salubridad pública, pero es un concepto más amplio.

²⁸ “(...) *orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas*”: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

²⁹ “*El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos*”: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

³⁰ Sentencia C-225 de 2017.

³¹ En la sentencia C-020 de 1996, la Corte estableció que *“el servicio público de Policía está íntimamente ligado al orden público interno, y únicamente puede estar a cargo del Estado, a fin de garantizar su imparcialidad. Resulta además claro que a la prestación del servicio público de Policía no pueden concurrir los particulares, y así lo precisa el artículo 216 de la Carta Política al estipular que ‘la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional’”* (subraya fuera del texto). Ver sentencia C-252 de 1995, reiterado en sentencia C-128 de 2018.

A su vez ha destacado que la noción de policía puede adoptar varias acepciones en el régimen constitucional colombiano³²³³, en efecto “[l]as atribuciones estatales en materia policiva se ejercen mediante tres clases de facultades: (i) el poder de policía, (ii) la función de policía, y (iii) la actividad de policía. Cada una de estas competencias es ejercida por diferentes entidades del Estado, así: el poder de policía lo ejerce el Congreso de la República, de manera excepcional lo hacen las asambleas y los concejos; la función de policía es la gestión administrativa concreta de las autoridades de la rama ejecutiva; y la actividad de policía es la que realiza el cuerpo de policía para aplicar materialmente las medidas dispuestas en ejercicio del poder y la función de policía.”³⁴

Estas categorías cuentan con una distinción expresa en la Ley 1801 de 2016 -Código Nacional de Policía y Convivencia- que se expondrán a continuación; y adicionalmente, se abordará el concepto de «orden de policía» por cuanto constituye el objeto de la norma acusada en esta oportunidad.

12. El **poder de policía**, estatuido en el artículo 11 de la mencionada ley, está definido como “la facultad de expedir las normas en materia de Policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento”. Tal potestad puede ser ejercida de manera subsidiaria en el respectivo ámbito territorial por las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá³⁵, mientras que solo podrá ejecutarse residualmente por los restantes concejos municipales y distritales³⁶.

Para la Corte, este concepto “se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de

³² La sentencia C-024 de 1994 hizo una primera presentación del tema señalando cuatro significaciones: “El concepto de Policía es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la Policía administrativa. De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de Policía. En tercer término, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la Policía judicial”.

³³ Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-211 de 2017, C-490, C-492 y C-790 de 2002, C-110, C-1444, y C-1410 de 2000, SU-476 de 1997, C-366 de 1996, C-024, C-044 y C-226 de 1994 y C-557 de 1992 y de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena sentencia de abril 21 de 1982. Reiteradas en sentencia C-128 de 2018.

³⁴ Sentencia C-211 de 2017.

³⁵ Ley 1801 de 2016, artículo 12.

³⁶ *Ibidem*, artículo 13.

carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social. Agregó la Corte que esta facultad permite limitar el ámbito de las libertades públicas en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República”³⁷.

Mediante el uso del poder de policía se definen los instrumentos para garantizar la efectividad de las órdenes de policía y las medidas correctivas en caso de incumplimiento y se encuentra sometido a límites que resultan infranqueables y condicionan la legitimidad y validez de una actividad de policía³⁸.

13. Por su parte, la **función de policía** cuenta con una naturaleza exclusivamente ejecutiva, como lo dispone el artículo 16 de la Ley 1801 de 2016 al conceptuarla como *“la facultad de cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de policía, mediante expedición de reglamentos general y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de policía”*.

En tal sentido, este Tribunal ha indicado que *“[l]a función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”³⁹*

14. A su turno, la **actividad de policía** hace referencia al conjunto de actuaciones específicas que desarrollan el poder y la función de policía, y es ejecutada por las autoridades administrativas de policía, quienes ejecutan las órdenes legales, administrativas y judiciales.

Así, el artículo 20 de la referida ley define la actividad de policía como *“...el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a*

³⁷ Sentencia C-223 de 2017.

³⁸ Cfr. Sentencia C-492 de 2002: *“El poder de policía que puede ejercer el legislador al dictar las leyes generales y abstractas que reglamentan el ejercicio de libertades, está sujeto al respeto de la Constitución y de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El poder de policía que ejerce el legislador no puede entenderse como absoluto e ilimitado. El ejercicio de este poder debe cumplirse dentro de los estrictos límites constitucionales y expedir normas que limiten, sin suspender, el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.”*

³⁹ Sentencia C-223 de 2017.

los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren.”

Esta Corporación ha considerado que *“la actividad de Policía es la ejecución del poder y de la función de Policía en un marco estrictamente material y no jurídico, correspondiendo a la competencia del uso reglado de la fuerza, que se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de Policía.”*⁴⁰

15. Por último, se encuentra la **orden de policía** que en el artículo 150 del mismo cuerpo normativo fue consagrada como *“un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de Policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla”*. Esta es una herramienta en cabeza de las autoridades de policía⁴¹ para materializar la convivencia entre las personas, y cuyo origen se remonta al ejercicio mismo del poder de policía, y se efectiviza a través de las tareas de función y actividad de policía.

Ahora bien, con relación a las órdenes de policía, al analizar el plazo de cumplimiento de éstas, esta Colegiatura concluyó que puede ser de inmediato cumplimiento en los casos que el ordenamiento jurídico y las circunstancias lo impongan, pero que el Código también prevé procedimientos previos a la expedición de la respectiva orden, se trata de los procesos verbal inmediato y el verbal abreviado, los cuales podrán dar lugar a la expedición de una orden de policía que se cumpla en un plazo determinado⁴².

Precisamente, en sentencia C-391 de 2017 la Corte determinó que toda función pública está sometida a los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución, por lo que, la autoridad de policía está en la obligación de motivar adecuadamente el acto mediante el cual se expide la orden de policía, con el fin que la misma sea razonable y proporcional, y así evitar el ejercicio arbitrario de la autoridad.

⁴⁰ Sentencia C-223 de 2017, reiterando la C-117 de 2006.

⁴¹ La orden de policía es aplicada por la autoridad de policía y según el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 dichas autoridades son: i) El Presidente de la República, ii) Los gobernadores, iii) Los Alcaldes Distritales o Municipales, iv) los inspectores de Policía y los corregidores, v) las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, vi) los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

⁴² Sentencia C-391 de 2017.

16. Conforme a lo expuesto, para este Tribunal las medidas para preservar el orden público pueden consistir en “(i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función”⁴³.

Límites convencionales, constitucionales y legales del poder, la función y la actividad de policía

17. Ahora bien, la Corte ha reiterado que el ejercicio del poder, función, actividad y órdenes de policía debe responder a unos límites derivados del ordenamiento jurídico⁴⁴.

18. De tal forma, el **poder de policía** está sujeto a los mandatos constitucionales y a la regulación internacional sobre derechos humanos ratificados por Colombia⁴⁵, así como al propio contenido de la Constitución Política⁴⁶.

19. La **función de policía** además de los límites constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos se encuentra sometida al principio de legalidad⁴⁷, a la eficacia⁴⁸ y necesidad del uso del poder⁴⁹, a la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad, porque las medidas de Policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población⁵⁰.

⁴³ En la sentencia C-117 de 2006 la Corporación precisó la relación existente entre el poder y la función de Policía, señalando que “*el ejercicio del poder de Policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establece las reglas que permiten su concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de Policía se hacen cumplir las disposiciones legales establecidas en virtud del ejercicio del poder de Policía, a través de actos administrativos concretos*”. Ver sentencias C-179 de 2007, C-117 de 2006 y C-825 de 2004.

⁴⁴ Sentencia C-128 de 2018.

⁴⁵ Verbigracia la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁴⁶ Sentencia C-117 de 2006.

⁴⁷ Este principio es relevante en tanto el ejercicio de sus funciones puede afectar libertades y derechos.

⁴⁸ La actuación de la Policía llega hasta donde comienzan las relaciones privadas. En este sentido, la Policía no está instituida para proteger intereses estrictamente privados.

⁴⁹ El artículo 3º del “*Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley*”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, establece que las autoridades solo utilizarán la fuerza en casos estrictamente necesarios.

⁵⁰ Sentencia C-128 de 2018.

En concreto, este Tribunal ha indicado que “*en un Estado social de derecho, el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución y por aquellas finalidades vinculadas a la preservación de ese orden (seguridad, salubridad, tranquilidad), como condiciones para el libre ejercicio de las libertades democráticas. \ Con fundamento en ello ha señalado unos principios constitucionales mínimos que gobiernan los poderes de policía en un Estado democrático de derecho. Estos poderes: (i) Están sometidos al principio de legalidad; (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público; (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; (iv) las medidas que se tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada; (v) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (vi) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) las medidas policivas se encuentran sometida a los correspondientes controles judiciales*⁵¹. ”⁵²

20. La **actividad de policía** que se materializa en **órdenes**, por su parte, se encuentra limitada por los aspectos señalados anteriormente para el *poder* y la *función* de Policía, por el respeto de los derechos y libertades de las personas y por los controles judiciales a su ejercicio⁵³. En ese norte la actividad material de policía, se gobierna por un absoluto *principio de interdicción de la arbitrariedad* y en general, se halla regida por un mandato ético superior de abjurar de todo *derroche inútil de la coacción policial*. La competencia policial comporta el mandato ético de servir y respetar a los ciudadanos porque el abuso de las competencias y funciones, o la intimidación gratuita y la exacerbación de la fuerza, son la negación de la propia razón de existencia de la institución policial.

Así, el objetivo constitucional de la Policía Nacional está enmarcado precisamente, en la actividad de policía⁵⁴, desarrollada a través de acciones eminentemente preventivas y desprovistas de carácter castrense, dirigida al manejo del **orden público** y, de manera particular, al logro de la **convivencia entre las personas, preservando la tranquilidad y seguridad públicas**⁵⁵.

⁵¹ Cfr. C- 024 de 1994. Estos criterios han sido reiterados ulteriormente. Ver, por ejemplo, entre otras, la sentencia C-1444 de 2000, Fundamento 3°.

⁵² Sentencia C-117 de 2006.

⁵³ Sentencias C-813 de 2014 y C-241 de 2010.

⁵⁴ La Corte ha señalado que el artículo 218 de la Constitución define a dicha institución como un cuerpo armado de naturaleza civil, perteneciente a la fuerza pública y 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. Cfr. Sentencia C-082 de 2018.

⁵⁵ Cfr. Sentencia C-082 de 2018.

El artículo 218 superior determinó que 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”*, constituyéndose este en un límite en sí mismo para la actuación de la autoridad de policía.

En relación con este último aspecto, esta Corporación ha sostenido que las condiciones para el ejercicio de los derechos y deberes de las personas es una finalidad primordial de la Policía Nacional, bajo el modelo de Estado Social de Derecho, y esto implica el respeto irrestricto de la dignidad humana de cada ciudadano, de allí que se exija que la convivencia permita el disfrute de derechos, y no, por el contrario, que con la excusa de garantizarla se restrinjan injustificadamente los mismos⁵⁶. Las condiciones de convivencia se constituyen entonces en un medio que garantiza, y no un fin que restringe injustificadamente los reseñados derechos.

Además, esta actividad también comporta límites, algunos de ellos contenidos en la misma Ley 1801 de 2016, por ejemplo, en los fines de la convivencia⁵⁷, los principios⁵⁸, el ejercicio de la libertad y los derechos de los asociados⁵⁹, así como en los deberes de las autoridades de policía⁶⁰. En ese

⁵⁶ Cfr. Sentencia C- 813 de 2014.

⁵⁷ Artículo 7: *“Finalidades de la convivencia. Son fines esenciales de las normas de convivencia social previstas en este Código: 1. Que el ejercicio de los derechos y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la Constitución y la ley. 2. El cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia. 3. El respeto por las diferencias y la aceptación de ellas. 4. La resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia. 5. La convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico. 6. prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz.”*

⁵⁸ Artículo 8: *“Principios. Son principios fundamentales del Código: 1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana. 2. Protección y respeto a los derechos humanos. 3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral. 4. La igualdad ante la ley. 5. La libertad y la autorregulación. 6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación. 7. El debido proceso. 8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico. 9. La solidaridad. 10. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos. 11. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas. 12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario. 13. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto. Parágrafo. Los principios enunciados en la Ley 1098 de 2006 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de esta ley cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes.”*

⁵⁹ Artículo 9: *“Ejercicio de la libertad y de los derechos de los asociados. Las autoridades garantizarán a las personas que habitan o visitan el territorio colombiano, el ejercicio legítimo de los derechos y las libertades constitucionales, con fundamento en su autonomía personal, autorregulación individual y social.”*

⁶⁰ Artículo 10: *“Deberes de las autoridades de Policía. Son deberes generales de las autoridades de Policía: 1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes,*

sentido, la Corte ratificó que *“el mismo Código Nacional de Policía y Convivencia establece unos parámetros que sujetan el accionar de las autoridades de policía. En efecto, las autoridades están sometidas al principio de legalidad, en esta medida les está vedado actuar al margen de los procedimientos prescritos en la ley, ya que todo exceso será sancionado (...).”*⁶¹

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

Conceptos jurídicos indeterminados en comportamientos tipificados por el derecho administrativo sancionador⁶²

22. Como previamente se afirmó, el principio de legalidad es una de las garantías más importantes del debido proceso y un elemento esencial del Estado constitucional, pues constituye un dique de la arbitrariedad y del abuso en el ejercicio del poder. Este mandato tiene dos dimensiones, el principio de mera legalidad que se refiere a la reserva legislativa para definir los tipos y las correspondientes sanciones y, el principio de legalidad estricta que implica la definición precisa, clara e inequívoca de las conductas por sancionar⁶³.

los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano. 2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia. 3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia. 4. Dar el mismo trato a todas las personas, sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de Policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional. 5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente. 6. Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente, las quejas, peticiones y reclamos de las personas. 7. Observar el procedimiento establecido en este Código, para la imposición de medidas correctivas. 8. Colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia. 9. Aplicar las normas de Policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia. 10. Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia. 11. Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario.”

⁶¹ Sentencia C-391 de 2017.

⁶² La comprensión de este apartado se funda en la línea jurisprudencial contenida en las sentencias C-310 de 1997, C-087 y C-110 de 2000, C-796 de 2004, C-062 de 2005, C-179 de 2007, C-910 de 2012, C-453 de 2013, C-391 de 2017 y C-253 de 2019.

⁶³ Sentencias C-211 de 2000 y C-091 de 2017.

El ordenamiento jurídico colombiano garantiza especialmente las libertades ciudadanas; con todo, este postulado general puede verse amenazado cuando los derechos son restringidos por normas que no señalan con exactitud los límites del supuesto de hecho que da lugar a la aplicación de la consecuencia jurídica, es decir, cuando contienen conceptos vagos o indeterminados que dado su carácter abstracto y polisémico, permiten al intérprete diversas aproximaciones⁶⁴ y con ello abren un ancho camino a toda suerte de arbitrariedades; por esta razón, los sistemas jurídicos se ven compelidos a resolver problemas de interpretación ocasionados por la ambigüedad o textura abierta de algunas disposiciones⁶⁵.

23. Esta Corporación ha reiterado que el mandato de legalidad ha de aplicarse en forma mucho más estricta en el campo del derecho penal que en el disciplinario y en el correccional; a pesar de ello, ha asegurado que, haciendo las precisiones necesarias, en dichos ámbitos del derecho sancionatorio, son aplicables –*mutatis mutandi*-- las garantías constitucionales propias del derecho penal⁶⁶, como serían los principios de tipicidad y legalidad.

Ahora bien, en casos similares al que se examina, la Corte ha sostenido que la utilización de conceptos jurídicos indeterminados no necesariamente es inconstitucional ni conlleva al desconocimiento de la libertad individual. Incluso, con apoyo en la doctrina, ha afirmado que la indeterminación confiere certeza y movilidad al derecho, especialmente al tratarse de cuerpos normativos que deben mantenerse vigentes en el tiempo⁶⁷.

24. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional indica que el lenguaje jurídico puede presentar indefiniciones que no son en sí mismas inconstitucionales, siempre que de estas no se desprenda una restricción injustificada de derechos⁶⁸. Así mismo, ha precisado que el grado de indeterminación no puede analizarse en abstracto, sino conforme al contexto que establecerá su admisibilidad, y al impacto en los principios y prerrogativas implicados, descartando en todo caso los efectos que supongan restricciones infundadas⁶⁹.

En sentencias como la C-453 de 2013, la Corte refirió que el precepto no será inconstitucional siempre y cuando sea posible “*superar la indeterminación (...) a partir de los elementos de juicio que ofrece el propio ordenamiento*”⁷⁰,

⁶⁴ Sentencias C-453 de 2013 y C-391 de 2017.

⁶⁵ Sentencia C-391 de 2017.

⁶⁶ Sentencia C-179 de 2007.

⁶⁷ Sentencias T-403 de 1993 y C-453 de 2013.

⁶⁸ Sentencias C-310 de 1997, C-087 y C-110 de 2000, C-796 de 2004, C-179 de 2007, C-910 de 2012, C-453 de 2013, C-391 de 2017 y C-253 de 2019.

⁶⁹ Sentencia C-453 de 2013, en consonancia con la sentencia C-653 de 2001.

⁷⁰ *Ib.*

esto es, cuando sea posible concretar su alcance en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos y empíricos *“que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados”*⁷¹; en pocas palabras, cuando el concepto sea determinable.

Así pues, algunas reglas respecto de las cláusulas indeterminadas y la restricción de las libertades constitucionales son:

“(i) Los conceptos jurídicos indeterminados no suponen la discrecionalidad de las autoridades puesto que implican clasificar una situación para tomar una única medida apropiada o justa.

(ii) Si bien se admite cierto grado de indeterminación y ambigüedad en el lenguaje jurídico, y no obstante no todo concepto jurídico indeterminado sea per se inconstitucional, el Legislador debe evitar emplear palabras y conceptos que impliquen un grado de ambigüedad tal, que afecten la certeza del derecho y lleven a una interpretación absolutamente discrecional de la autoridad a quien corresponde aplicar determinada disposición (...).

(iii) Cuando sea posible esclarecer un concepto jurídico indeterminado, a partir de las herramientas hermenéuticas que ofrece el propio ordenamiento, la disposición no será inconstitucional. Por el contrario, si el concepto es tan abierto que no puede ser concretado en forma razonable, se desconoce el principio de legalidad.

*(iv) En materia sancionatoria, ya sea penal o disciplinaria, la exigencia de certeza sobre el supuesto de hecho de una norma es mayor puesto que la aplicación de esta puede implicar una afectación más profunda de los derechos y libertades constitucionalmente protegidas”*⁷².

Así las cosas, para que pueda afirmarse que un contenido normativo pese a advertirse indeterminado no desconozca los principios de legalidad y tipicidad propios del debido proceso, han de cumplirse los anteriores parámetros que habilitan la constitucionalidad de su existencia y aplicación.

El debido proceso policivo a la luz de la jurisprudencia constitucional⁷³

⁷¹ Citando la sentencia C-653 de 2001.

⁷² Sentencia C-453 de 2013, en consonancia con las sentencias C-310 de 1997, C-087 y C-110 de 2000, C-796 de 2004, C-179 de 2007, C-910 de 2012, C-453 de 2013, C-091 y C-391 de 2017 y C-253 de 2019.

⁷³ La anterior comprensión se funda entre otros, en los contenidos de la sentencia T-385 de 2019.

25. De conformidad con el artículo 29 de la Carta, el debido proceso es un derecho fundamental aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que se contrae al conjunto de garantías mínimas previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente sancionable.

26. En la sentencia C-980 de 2010 la Corte concluyó que esta prerrogativa comprende los derechos a: a) la jurisdicción y acceso a la justicia; b) al juez natural; c) la defensa⁷⁴; d) un proceso público desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) la independencia del juez; y f) la imparcialidad del juez o funcionario⁷⁵.

Para las autoridades, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, pues en toda actuación se deben cumplir los parámetros determinados en el marco jurídico vigente, con lo que se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear su desarrollo y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que se pueda incurrir⁷⁶.

27. En materia administrativa, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los principios generales que informan el debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones que desarrolle la administración en el cumplimiento de sus funciones, de manera que se garantice: i) el acceso a procesos justos y adecuados; ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y iv) los derechos fundamentales de los asociados⁷⁷.

⁷⁴ Se debe enfatizar que uno de los elementos más preponderantes del debido proceso es el derecho de defensa que posibilita el de contradicción, y que evita que se produzcan fórmulas de responsabilidad objetiva. Al respecto, en la sentencia C-403 de 2016 se resaltó que *“la notoriedad de la infracción y la posible prueba objetiva de la misma, no justifica una sanción que prive de cualquier elemental garantía de defensa al inculpado, quedando esta reducida al mero ejercicio posterior de los recursos administrativos (...) en consecuencia, carece de respaldo constitucional la imposición de sanciones administrativas de plano con fundamento en la comprobación objetiva de una conducta ilegal, en razón del desconocimiento que ello implica de los principios de contradicción y presunción de inocencia, los cuales hacen parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso”*. Ciertamente los derechos de defensa y contradicción han sido definidos como los que se reconocen a toda persona *“de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables”* (sentencia T-544 de 2015) así como ejercitar los recursos que le otorga la ley. En este sentido, esta Corporación ha precisado que el derecho de defensa se centra en la posibilidad de que el administrado conozca y pueda hacer parte del procedimiento que lo involucra, de exponer su posición y debatir la decisión con los recursos y medios de control dispuestos para el efecto; a la par que el de contradicción tiene énfasis en el debate probatorio e implica la potestad de presentar pruebas, solicitarlas, participar en su producción y en *“exponer los argumentos en torno a lo que prueban los medios de prueba”* (sentencia T-286 de 2018).

⁷⁵ Sentencia C-412 de 2015.

⁷⁶ Sentencia T-051 de 2016.

⁷⁷ Sentencia C-491 de 2016.

Dichas salvaguardas procuran el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar actuaciones abusivas o arbitrarias de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos o contrarios a los principios del Estado de Derecho⁷⁸.

Sin embargo, no puede asegurarse que todas las garantías del debido proceso se apliquen con la misma rigurosidad en las actuaciones judiciales o administrativas, pues cada ámbito cuenta con peculiaridades que le son propias. Por ejemplo, en la sentencia C-316 de 2008 se consideró que *“los estándares aplicables a los procedimientos administrativos pueden ser menos exigentes que los aplicables al proceso penal. Por esta razón, la Corte ha encontrado ajustado a la Carta que algunas de las medidas administrativas - como multas u otras medidas correctivas - impuestas por la autoridad administrativa tengan lugar después de un procedimiento que es menos exigente que el proceso penal”*.

28. Ahora bien, en tratándose del derecho sancionador estatal, la Corte ha referido que para el ejercicio de tal potestad por parte de la administración es necesario:

“(i) [U]na ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.” Igualmente se dispuso que el debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos “(...) (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos)”⁷⁹.

29. Una de las expresiones de la potestad sancionadora del Estado se erige en

⁷⁸ Cfr. Sentencias C-1189 y T-746 de 2005; T-772 de 2003; y T-165 de 2001.

⁷⁹ Sentencia C-412 de 1993.

el derecho contravencional⁸⁰ actualmente contenido en la Ley 1801 de 2016⁸¹. Este cuerpo normativo, integrado por 243 artículos, se compone de tres libros: i) el primero, referido al objeto del código, ámbito de aplicación, bases de la convivencia y autonomía de la Policía Nacional; ii) el segundo, concerniente a la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia; y iii) el tercero, atinente a los medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos y mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos.

El objetivo y los principios que orientan tal estatuto revisten sus disposiciones de un carácter preventivo⁸² y radican en cabeza de las autoridades⁸³ la responsabilidad de respetar y hacer respetar los derechos y las libertades establecidos en el ordenamiento vigente y promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, propiciando el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia⁸⁴.

30. Ahora bien, el Código Nacional de Policía y Convivencia establece dos clases de procesos policivos: (i) el verbal inmediato y (ii) el verbal abreviado.

⁸⁰ Sentencia C-818 de 2005: “Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del ius puniendi, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado corresponden al denominado derecho administrativo sancionador.”

⁸¹ Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

⁸² Ley 1801 de 2016. Artículo 1°. “Objeto. Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo”. Artículo 8°. “Principios. (...) 13. Necesidad. Las autoridades de policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto”. Artículo 172. “Objeto de las medidas correctivas. Las medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. // Parágrafo 1°. Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este código y demás normas que regulen la materia”.

⁸³ Ley 1801 de 2016. Artículo 198. “Autoridades de Policía. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. // Son autoridades de Policía: // 1. El Presidente de la República. // 2. Los gobernadores. // 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. // 4. Los inspectores de Policía y los corregidores. // 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. // 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. (...)”

⁸⁴ Ley 1801 de 2016. Artículo 10°. “Son deberes generales de las autoridades de policía: 1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades (...). 2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia. 3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia. (...) 5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente. (...) 9. Aplicar las normas de policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia. 10. Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia (...)”.

Ambos presentan claras diferencias, “*siendo el primero para asuntos que se tramitarán con mayor celeridad y que culminarán con una medida correctiva a través de una orden de policía de inmediato cumplimiento*”⁸⁵.

Según el artículo 222 del mencionado estatuto, a través del **proceso verbal inmediato** se tramitarán “*los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía*”⁸⁶ en las siguientes etapas:

“1. Se podrá iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia. // 2. Una vez identificado el presunto infractor, la autoridad de policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible o, en aquel donde lo encuentren, y le informará que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia. // 3. El presunto infractor deberá ser oído en descargos. // 4. La autoridad de policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto. De no lograr la mediación, impondrá la medida correctiva a través de la orden de policía.

Parágrafo 1o. En contra de la orden de policía o la medida correctiva, procederá el recurso de apelación, el cual se concederá en el efecto devolutivo y se remitirá al inspector de policía dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación y será notificado por medio más eficaz y expedito.

⁸⁵ Sentencia C-391 de 2017.

⁸⁶ Ley 1801 de 2016. Artículo 209. “*ATRIBUCIONES DE LOS COMANDANTES DE ESTACIÓN, SUBESTACIÓN, CENTROS DE ATENCIÓN INMEDIATA DE LA POLICÍA NACIONAL.* <Artículo corregido por el artículo [14](#) del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Compete a los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional o, sus delegados, conocer: 1. Los comportamientos contrarios a la convivencia. 2. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas: a) Amonestación; b) Remoción de bienes; c) Inutilización de bienes; d) Destrucción de bien; e) Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas; f) Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. 3. Conocer en primera instancia la aplicación de la medida de suspensión temporal de la actividad. Artículo 210. *ATRIBUCIONES DEL PERSONAL UNIFORMADO DE LA POLICÍA NACIONAL.* <Artículo corregido por el artículo [15](#) del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Compete al personal uniformado de la Policía Nacional, conocer: 1. Los comportamientos contrarios a la convivencia. 2. Conocer en primera instancia la aplicación de las siguientes medidas de conformidad con el proceso verbal inmediato de policía contenido en el presente Código: a) Amonestación; b) Participación en Programa Comunitario o Actividad Pedagógica de Convivencia; c) Remoción de Bienes; d) Inutilización de Bienes; e) Destrucción de bien. // PARÁGRAFO 1o. La participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia será organizada y realizada por las alcaldías municipales, distritales o locales, o sus delegados, de acuerdo con los lineamientos que, para tal fin, establezca el Gobierno nacional. // PARÁGRAFO 2o. Contra las medidas previstas en este artículo se concede el recurso de apelación en el efecto devolutivo que resolverá un inspector de policía”.

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

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

Por su parte, mediante el **proceso verbal abreviado**, regulado en el artículo 223 de la norma en cita, se conocen los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los alcaldes⁸⁷ y las autoridades especiales de Policía⁸⁸; sus fases son:

“1. Iniciación de la acción. La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor. Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.

2. Citación. (...)

3. Audiencia pública. (...) Esta se surtirá mediante los siguientes pasos: // a) Argumentos (...) b) Invitación a conciliar (...) c) Pruebas (...) d) Decisión. Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. (...)

4. Recursos. Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación

⁸⁷ Cfr. Ley 1801 de 2016, artículos 202, 204, 205, 206, 207.

⁸⁸ Ley 1801 de 2016. Artículo 198. “**AUTORIDADES DE POLICÍA.** Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. // Son autoridades de Policía: (...) 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos” (...) Artículo 207. **LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE POLICÍA.** Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia. (...).”

ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. (...)

5. Cumplimiento o ejecución de la orden de Policía o la medida correctiva. Una vez ejecutoriada la decisión que contenga una orden de Policía o una medida correctiva, esta se cumplirá en un término máximo de cinco (5) días. (...)”

Así mismo, de conformidad con el artículo 213 del Código Nacional de Policía y Convivencia, los referenciados procedimientos están regidos por los principios de oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe⁸⁹.

31. Para el cumplimiento efectivo de la función y la actividad de policía, así como para la imposición de las medidas correctivas, el código señala que las autoridades cuentan con instrumentos jurídicos denominados «medios de policía»⁹⁰. Estos se clasifican en *inmateriales* (manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades) y *materiales* (conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad).

Los primeros corresponden a la **orden de policía**, el permiso excepcional, los reglamentos, la autorización y la mediación policial; los segundos al traslado por protección, el retiro del sitio, el traslado para procedimiento policivo, el registro, el registro a persona y a medios de transporte, la suspensión inmediata de actividad, el ingreso a inmueble sin orden escrita; la incautación, la incautación de armas de fuego, no convencionales, municiones y explosivos; el uso de la fuerza, la aprehensión con fin judicial, el apoyo urgente de los particulares y la asistencia militar⁹¹.

32. Las «**medidas correctivas**», esto es, aquellas que se imponen por las autoridades de policía a toda persona que ejecute comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia,⁹² son:

“1. Amonestación. // 2. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. // 3. Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas. // 4. Expulsión de domicilio. // 5. Prohibición de ingreso a actividad que

⁸⁹ El artículo 213 de la Ley 1801 de 2016 señala los principios del procedimiento de policía: “*Son principios del procedimiento único de policía: la oralidad, la gratuidad, la inmediatez, la oportunidad, la celeridad, la eficacia, la transparencia y la buena fe*”.

⁹⁰ Ley 1801 de 2016. Artículo 149.

⁹¹ Ib.

⁹² Ley 1801 de 2016. Artículo 172.

involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas. // 6. Decomiso. // 7. Multa General o Especial. // 8. Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble. // 9. Remoción de bienes. // 10. Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles. // 11. Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles. // 12. Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales. // 13. Restitución y protección de bienes inmuebles. // 14. Destrucción de bien. // 15. Demolición de obra. // 16. Suspensión de construcción o demolición. // 17. Suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja. // 18. Suspensión temporal de actividad. // 19. Suspensión definitiva de actividad. // 20. Inutilización de bienes. (...)”⁹³.

En la sentencia C-282 de 2017, siguiendo el tenor literal de las normas expuestas, la Corte sostuvo que las medidas correctivas⁹⁴ que pueden ser impuestas por el personal uniformado u otras autoridades de policía, tienen el objeto de *“disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”*⁹⁵ y para su imposición se deben aplicar los principios enunciados en el artículo 8º de la misma norma, destacándose entre ellos los de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, definidos así:

“Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario. (...) Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.”

La Corporación también destacó que las medidas correctivas *“no tienen carácter sancionatorio”*⁹⁶ y que una vez impuestas se debe informar a la

⁹³ Ley 1801 de 2016. Artículo 173. [Corregido por el art. 12, Decreto Nacional 555 de 2017.](#)

⁹⁴ Ley 1801 de 2016. Artículo 25. *“Comportamientos contrarios a la convivencia y medidas correctivas. Quienes incurran en comportamientos contrarios a la convivencia serán objeto de medidas correctivas de conformidad con esta ley, sin perjuicio de las demás acciones que en derecho correspondan.”*

⁹⁵ Ley 1801 de 2016. Artículo 172, las medidas correctivas se definen como *“las acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamiento contrarios a la convivencia.”* Su objeto es *“disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”*.

⁹⁶ Ley 1801 de 2016. Parágrafo 1º del art. 172.

Policía Nacional “*para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público*”⁹⁷, regulada de acuerdo con las garantías que se derivan del derecho al *habeas data*.

33. Finalmente, atendiendo el asunto que ocupa la atención de la Sala, se debe precisar que entre las distintas disposiciones que regulan las conductas contrarias a la convivencia, el artículo 35 en cuestión, consagra comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades.

34. En efecto, el numeral segundo del precepto establece que ***incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía***, dará lugar a una multa general tipo 4⁹⁸ y a la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Es posible concluir, que la aplicación válida del derecho sancionador estatal, precisa como necesario, **i)** que una ley previa (*lex prævia*) determine los supuestos que dan lugar a la sanción y defina los destinatarios de esta; asimismo, **ii)** que exista **proporcionalidad** entre la conducta disvaliosa y la sanción prevista y, **iii)** que el procedimiento administrativo de sanción sea el previsto por norma preexistente a ese acto.

Ese debido proceso, se constituye por el respeto a ultranza del plexo de **garantías** que hacen legítima la imposición de una consecuencia jurídica y se integra, a su vez, por subprincipios, que procuran la imposición racional, proporcionada y sobre todo democrática, de la consecuencia jurídica. Entre ellos pueden citarse: el acceso efectivo a la justicia, juez natural, defensa, juez independiente e imparcial, decisión dentro de un plazo razonable. De allí que el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana establezca el *proceso verbal inmediato* y el *verbal abreviado*, a través de los cuales las autoridades competentes impondrán las medidas correctivas razonables, proporcionales y necesarias para lograr la resolución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Análisis de las expresiones demandadas

⁹⁷ Ley 1801 de 2016. Parágrafo 2º del art. 172.

⁹⁸ Ley 1801 de 2016. Artículo 180. Multas. “[Corregido por el art. 13, Decreto Nacional 555 de 2017](#). Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo. // Las multas se clasifican en generales y especiales. Las multas generales se clasifican de la siguiente manera: (...) Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv) (...).”

35. Conforme a sus antecedentes legislativos, el proyecto de ley n°. 99 de 2014 en Senado y n° 256 de 2014 en Cámara de Representantes -hoy Ley 1801 de 2016- tenía como justificación la necesidad de dotar a la Policía Nacional de las herramientas legales dinámicas y adecuadas para garantizar el ejercicio pleno de las libertades públicas; en ese orden, uno de los objetivos del proyecto se concentraba en introducir los medios de policía que les permitieran a las autoridades cumplir su labor.

En el caso de los comportamientos contrarios a la convivencia, se consideró que una infracción solo puede manifestarse cuando ha sido previamente contemplada en el ordenamiento jurídico, exponiéndose que no es suficiente que la conducta pueda ser considerada contraria a la convivencia, sino que además es imperioso que el “*derecho positivo lo acepte y le reconozca ese estatus*”⁹⁹; en otras palabras, los autores¹⁰⁰ señalaron que el comportamiento reprochable debe ser anterior al hecho que originó la intervención de la policía. Para el efecto, se previó “*una construcción normativa*”¹⁰¹ que parte de (i) un supuesto de hecho, (ii) una consecuencia y (ii) un procedimiento único de policía.

La conducta de “[i]ncumplir, desacatar, desconocer e impedir la función, o la orden de policía”

36. En este punto le corresponde a la Corte determinar si la inclusión de los contenidos “*[i]ncumplir, desacatar, desconocer e impedir la función, o la orden de policía*” contraría los postulados de legalidad y tipicidad propios del debido proceso por tratarse –ciertamente-- de acepciones vagas, abiertas, indeterminadas e imprecisas, que no puedan suplirse por la vista sistemática de la totalidad de la ley en la que se insertan.

37. En la Ley 1801 de 2016, a partir del artículo 27, se introducen una serie de descripciones fácticas que enlistan comportamientos contrarios a la convivencia, y el que ahora se analiza, se ubica en aquellos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades.

El artículo 35 de la Ley 1801 de 2018, titulado “*comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades*”, contiene una lista de conductas que afectan negativamente la convivencia entre las personas y las autoridades y por tanto “*no deben realizarse*”. Allí se

⁹⁹ Congreso de la República, Gaceta n° 554 de 2014, pg. 64.

¹⁰⁰ El Ministro de Defensa Nacional Juan Carlos Pinzón Bueno, los **Senadores de la República** German Varón Cotrino, Claudia López Hernández, José David Name, Roy Barreras Montealegre, Juan Manuel Galán Pachón y los Representantes a la Cámara Oscar Fernando Bravo, Telésforo Pedraza, Elbert Díaz, y Carlos Correa Mojica.

¹⁰¹ Ib. Nota al pie n°. 1.

encuentra **i)** irrespetar a las autoridades de policía; **ii)** incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía; **iii)** impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación, por parte de autoridades de policía; **iv)** negarse a dar información veraz sobre el lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de policía cuando estas lo requieran en procedimientos de policía, entre otras.

Específicamente, el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 describe entonces una serie de verbos, esto es, “*incumplir, desacatar, desconocer e impedir*” los cuales recaen sobre “*la función o la orden de policía*” constituyéndose en conductas que afectan la convivencia entre las personas y las autoridades y en esa medida “*no deben realizarse*”.

Como puede observarse la norma no califica ni el tipo de órdenes, ni las funciones a que se refiere el incumplimiento, desacato, desconocimiento o impedimento y tampoco describe o conceptualiza cada uno de los verbos tal y como sugiere el demandante.

38. La Sala Plena advierte que la ausencia de conceptualización individual de cada uno de los verbos, como una posible sinonimia entre ellos, no lleva a concluir que se trata de contenidos inconstitucionales por ser indeterminados y abstractos.

En efecto, tal y como se indicó en la parte dogmática de esta decisión, la Corte ha referido que un precepto no es inconstitucional cuando se puede *superar la indeterminación* y es posible concretar su alcance en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos y empíricos “*que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados*”¹⁰².

Esto ocurre entonces con los verbos antes descritos, dado que, acudiendo a sus contenidos semánticos:

(i) incumplir es “no cumplir algo”; y la palabra cumplir significa “ejecutar” o “llevar a efecto”. En ese sentido, incumplir es no ejecutar o llevar a efecto algo;

(ii) desacatar es “faltar a la reverencia o respeto que se debe a alguien”; pero también en el ámbito punitivo el desacato es un conjunto de “*ofensas dirigidas contra una autoridad o funcionario "en ejercicio de sus funciones o con ocasión de éstas", no es ya una ofensa contra el honor, bien jurídico personal, sino contra el funcionario en cuanto a órgano del estado,*

¹⁰² Citando la sentencia C-653 de 2001.

hasta el extremo de que pueda, en muchos casos, quedar a salvo su dignidad personal.¹⁰³

(iii) desconocer es “no recordar la idea que se tuvo de algo”, “haberlo olvidado” o “no conocer”; y la palabra conocer significa “averiguar por el ejercicio de las facultades intelectuales la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas”, “entender, advertir, saber, echar de ver a alguien o algo” y “percibir el objeto como distinto de todo lo que no es él.”; también puede ser ignorar o impugnar una decisión de autoridad.¹⁰⁴

iv) impedir es “estorbar o imposibilitar la ejecución de algo”.

Se trata entonces de palabras que, semánticamente, pueden definirse con claridad, por lo que, en ese sentido, tales expresiones no son inconstitucionales en sí mismas dado que su indeterminación es superable.

39. Ahora bien, el accionante también plantea que la indeterminación se extiende particularmente al hecho de que tales definiciones se predicen de una orden de policía *sin que se especifique de qué tipo de orden se trata*. Y además que algunos de los verbos no pueden aplicarse de forma idéntica a la función y a la orden de policía como lo sugiere el aparte normativo atacado.

40. Si bien el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 prescribe que “*incumplir, desacatar e impedir la función o la orden de policía*” son conductas que afectan la convivencia entre las personas las autoridades y en esa medida “*no deben realizarse*”. Una adecuada comprensión del enunciado normativo exige tener conciencia que para incumplir una orden de policía es necesario que, previamente una autoridad de policía con la facultad legal para ello, haya adoptado una orden y que la misma, haya sido ignorada por la persona que incurrió en comportamiento contrario a la convivencia. De esta manera, el artículo 35 numeral 2 contiene una conducta que es pasible de una medida correctiva de policía de las previstas en el artículo 172.

41. Como ya se indicó, el artículo 150 prescribe que las órdenes de policía son obligatorias en atención a que realizan el fin constitucional de garantizar las condiciones de convivencia y ejercicio de los derechos y libertades de las personas. Aunado a ello, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corte, especialmente la Sentencia C-492 de 2002¹⁰⁵, las actividades de la Policía Nacional se desarrollan dentro del marco de la legalidad y conforme a los límites que le impone la Constitución y de derecho internacional de los

¹⁰³ José Ma. Rodríguez Devesa, citado en <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/desacato/desacato.htm>. Consultado el 5/12/2019.

¹⁰⁴ <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/desacato/desacato.htm>

¹⁰⁵ En aquella ocasión la corte constitucional conoció de una demanda contra las normas de policía que establecían medidas correctivas para las personas que incumplían los reglamentos de funcionamiento de los establecimientos de comercio. Las normas acusadas entregaban competencias regulatorias a las autoridades de policía nacional y local.

derechos humanos pues los medios y medidas se encuentran sometidas “ *a la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad, porque las medidas de policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población*”. Así lo indicó la sentencia que se reitera: “*La actividad de policía que desempeñan los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, se encuentra limitada por los aspectos señalados para el poder y la función de policía. Además, el ejercicio de la actividad de policía requiere, en extremo, cumplir con el respeto de los derechos y libertades de las personas.*”

42. Aunado a ello indico que las medidas preventivas y correctivas en cabeza de los uniformados de la policía nacional no implica un poder discrecional, sino que, por el contrario, sus actividades se encuentran condicionadas y limitadas al estricto cumplimiento del principio de legalidad y las mismas solo pueden “*aplicarse garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa*”.

43. En atención a que las órdenes de policía proferidas en estricto apego a los requisitos previsto en el Código son de obligatorio cumplimiento la norma que establece que el desobedecimiento de las mismas tiene como consecuencia la imposición de una medida correctiva resulta constitucional y coherente con los objetivos de la Ley 1801 de 2016.

44. Dado que la orden de policía tiene como finalidad prevenir o restablecer la convivencia de las personas, y es adoptada en respeto a los límites internacionales, constitucionales y legales, las personas a quienes va dirigida deben acatarla. El incumplimiento de una orden de policía la afectación de la convivencia, motivo por el cual, resulta consecuente que, la autoridad de policía, mediante los procedimientos previstos en los artículos 222 y 223, imponga una medida correctiva.

45. La Sala estima que existe una cadena de validez que une al poder de policía ejercido principalmente, aunque no exclusivamente, por el Congreso de la República, con la orden de policía expedida por una autoridad. En esa medida, la orden materializa un fin constitucional, y por ello es constitucional que las mismas sean de obligatorio cumplimiento, siempre que sean adoptadas en cumplimiento de los requisitos formales y materiales para ello conforme a los requisitos del Código. De esta manera, la medida adoptada conforme a los procedimientos previstos, es igualmente ajustada a la Carta pues persigue el mismo fin constitucional y conforme a los mismos límites normativos.

Síntesis de la decisión

46. En esta oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad del inciso 2° del artículo 35 del Código Nacional de Policía que describe “(...) *comportamientos que afectan la relación entre las personas y las autoridades y por tanto no deben realizarse (...)*”, y que en su tenor literal indica “2. *[i]ncumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía*”, a efectos de determinar si tal disposición desconocía los contenidos de legalidad y tipicidad, propios del debido proceso, dada su indeterminación.

A efectos de resolver el problema jurídico, la Sala Plena desarrolló los siguientes temas: **i)** el concepto de policía en el ordenamiento constitucional; **ii)** los límites convencionales, constitucionales y legales de la función, poder y orden de policía; para finalmente abordar el estudio del contenido normativo que se acusa; **iii)** sobre los conceptos jurídicos indeterminados en comportamientos tipificados por el derecho administrativo sancionador y; **iv)** el debido proceso policivo a la luz de la jurisprudencia constitucional.

47. Finalmente al abordar el estudio del cargo planteado consideró que, una adecuada comprensión del enunciado normativo exige entender que para *incumplir, desacatar, desconocer o impedir una orden de policía* es necesario que, previamente, una autoridad de policía con la facultad legal para ello, haya adoptado una orden de las establecidas en el Código y que la misma, haya sido incumplida, desacatada, desconocida o se haya impedido su ejecución, por la persona que incurrió en el comportamiento contrario a la convivencia.

48. Así mismo destacó que las órdenes de policía deben entenderse como aquellos mandatos claros precisos y concisos que se sujeten a las exigencias de legalidad, finalidad, eficacia, necesidad del uso del poder, proporcionalidad e igualdad. Estas exigencias tienen por objeto proscribir actuaciones arbitrarias o excesivas y corresponden a desarrollos necesarios de la cláusula de Estado de Derecho y la que prevé la primacía de los derechos.

49. Se destacó que, ha de tenerse en cuenta que, en la democracia colombiana, la policía a pesar de ser un cuerpo armado tiene **naturaleza civil**, por ello las órdenes de policía atendiendo el contenido de la norma en estudio deben cumplir los siguientes parámetros:

i) La **legalidad**, que exige que la orden encuentre fundamento en una disposición previamente establecida y que se encuentre motivada, teniendo en cuenta su capacidad para afectar derechos y libertades; pero que además en su emisión y concreción se respeten todos los parámetros propios del

debido proceso.

ii) La **finalidad** que comporta la exclusión del capricho e impone que la orden tenga como propósito preservar el orden público y por tanto la convivencia y restablecer los comportamientos que la alteren, y garantizar la seguridad individual y colectiva.

iii) La **eficacia** que impone demostrar que la medida -orden- tiene la aptitud para alcanzar los objetivos antes referidos y, en esa dirección, no es posible implementar órdenes inocuas.

iv) La **necesidad**, que, a su vez, obliga adoptar aquella orden que, entre las disponibles, implique la menor restricción de los derechos o intereses en juego¹⁰⁶.

v) La **proporcionalidad** que demanda que la restricción pueda justificarse en la importancia de los propósitos perseguidos, de manera que no es admisible adoptar una medida que afecta gravemente un derecho para alcanzar un objetivo de menor valor a la luz de la situación concreta.

vi) Y finalmente, la **igualdad** que requiere que las medidas que se adopten se funden en razones objetivas y proscriba aquellas fundadas en prejuicios, discriminación o persecución¹⁰⁷.

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

¹⁰⁶ El artículo 3º del “Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, establece que las autoridades solo utilizarán la fuerza en casos estrictamente necesarios.

¹⁰⁷ Como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corte, especialmente la Sentencia C-492 de 2002, las actividades de la Policía Nacional se desarrollan dentro del marco de la legalidad y conforme a los límites que le impone la Constitución y de derecho internacional de los derechos humanos pues los medios y medidas se encuentran sometidas “a la **proporcionalidad y razonabilidad** de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad, porque las medidas de policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población” pues “[l]a actividad de policía que desempeñan los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, se encuentra limitada por los aspectos señalados para el poder y la función de policía. Además, el ejercicio de la actividad de policía requiere, en extremo, cumplir con el respeto de los derechos y libertades de las personas.”

sectores de la población.

51. Enfatizó que las medidas preventivas y correctivas en cabeza de los uniformados de la policía nacional no implica un poder discrecional, sino que, por el contrario, sus actividades se encuentran condicionadas y limitadas al estricto cumplimiento del principio de legalidad y las mismas solo pueden aplicarse garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa. Al materializar un fin constitucional y ser de obligatorio cumplimiento, deben adoptarse en el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de conformidad con los requisitos del Código y solo así se entienden ajustadas a la Carta y bajo ese entendido la Corte declaró la exequibilidad del numeral 2° del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

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

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

Notifíquese, comuníquese, cúmplase

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHELSINGER
Magistrada
(Con impedimento aceptado)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
(Con salvamento de voto)

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
(Con aclaración de voto)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General