

I. EXPEDIENTE D-11604 AC -SENTENCIA C-223/17 (Abril 20)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1801 DE 2016
(julio 29)

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

TÍTULO VI.

DEL DERECHO DE REUNIÓN.

CAPÍTULO I.

CLASIFICACIÓN Y REGLAMENTACIÓN

ARTÍCULO 47. DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LAS AGLOMERACIONES DE PÚBLICO. Para efectos de las obligaciones relacionadas con el derecho de reunión, entiéndase como aglomeración de público toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva. En razón a sus características y requisitos, se establecen tres categorías:

1. Reuniones o manifestaciones públicas y pacíficas en el espacio público.
2. Actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas.
3. Actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional determinará, dentro del año siguiente de la expedición de este Código, las variables tales como: aforo, tipo de evento, clasificación de edad para el ingreso, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, que determinarán la clasificación del evento como uno de los señalados en los numerales 2 y 3 del presente artículo. En concordancia con las características de cada uno de los municipios del país en cuanto a condiciones operativas y funcionales de los concejos municipales o distritales de gestión de riesgo de desastre.

ARTÍCULO 48. REGLAMENTACIÓN. Las autoridades municipales en concurso con los consejos municipales y distritales de gestión del riesgo, reglamentarán las condiciones y requisitos para la realización de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas de conformidad con lo expresado en este Código y con sujeción a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

CAPÍTULO II.

EXPRESIONES O MANIFESTACIONES EN EL ESPACIO PÚBLICO.

ARTÍCULO 53. EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA EN EL ESPACIO PÚBLICO. Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico. Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación indicando el recorrido prospectado.

Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta.

PARÁGRAFO 1o. Las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia.

PARÁGRAFO 2o. El que irrespete las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, será objeto de aplicación de medida correctiva correspondiente a Multa General Tipo 4.

ARTÍCULO 54. USO DE VÍAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN O MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA EN EL ESPACIO PÚBLICO. Los alcaldes distritales o municipales, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, deberán autorizar el uso temporal de vías dentro de su jurisdicción para actos o eventos de ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público. En el caso de las vías arterias principales o corredores de transporte público colectivo deberán establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos.

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

LIBRO TERCERO.

MEDIOS DE POLICÍA, MEDIDAS CORRECTIVAS, AUTORIDADES DE POLICÍA Y COMPETENCIAS, PROCEDIMIENTOS, MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE DESACUERDOS O CONFLICTOS.

TÍTULO I.

MEDIOS DE POLICÍA Y MEDIDAS CORRECTIVAS.

CAPÍTULO I.

MEDIOS DE POLICÍA.

ARTÍCULO 162. INGRESO A INMUEBLE CON ORDEN ESCRITA. Los alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público, en los siguientes casos:

1. Para aprehender a persona con enfermedad mental que se encuentre en un episodio de la enfermedad de crisis o alteración que pueda considerarse peligrosa o enfermo contagioso.
2. Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública o transgresión de las normas ambientales.
3. Para obtener pruebas, cuando existan motivos fundados, sobre la existencia de casas de juego o establecimiento que funcione contra la ley o reglamento.
4. Para practicar inspección ordenada en procedimiento de Policía.

5. Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivas con el fin de prevenir accidente o calamidad, cuando existan indicios de riesgo o peligro.

6. Verificar que no exista maltrato, abuso o vulneración a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mujeres y adultos mayores y discapacitados.

7. Verificar el desarrollo de actividades económicas, comerciales, industriales, de prestación, venta o depósito de bienes o servicios contrarios a la ley o reglamento.

8. Cuando se adelante obra en un inmueble, para determinar el cumplimiento de las normas en materia de usos de suelo, obras o urbanismo.

9. En establecimientos públicos o de comercio o en inmuebles donde se estén desarrollando obras o actividades económicas, cuando se requiera practicar diligencia o prueba ordenada en un procedimiento de Policía, para utilizar un medio o para ejecutar una medida correctiva de Policía.

PARÁGRAFO 1o. La orden de ingreso a inmueble deberá ser escrita y motivada. Así mismo, deberá levantarse un acta en la que conste el procedimiento de Policía adelantado. El funcionario que autorizó el ingreso al inmueble deberá enviar de inmediato la orden de ingreso y el acta al Ministerio Público. Podrán utilizarse y enviarse otros medios de documentación del procedimiento.

PARÁGRAFO 2o. El ingreso a un inmueble deberá realizarse de manera respetuosa, tanto con las personas como con sus bienes. En caso de oposición a la orden de ingreso, la autoridad podrá hacer uso de la fuerza de manera excepcional y proporcional a los actos opuestos.

PARÁGRAFO 3o. Para la práctica de pruebas los gobernadores y alcaldes podrán disponer comisión para el ingreso al inmueble determinado.

PARÁGRAFO 4o. Si de manera circunstancial o por descubrimiento inevitable en el procedimiento, se encuentran elementos que justifiquen la iniciación de una acción penal, la autoridad de Policía informará al personal uniformado de la Policía Nacional o a la Policía Judicial para que inicie el procedimiento estipulado en el Código de Procedimiento Penal.

2. Decisión

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 Y 75, contenidos en el título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 "*Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia*", por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política. Los efectos de la anterior declaración de **INEXEQUIBILIDAD** se difieren por un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 162 de la Ley 1801 de 2016 "*Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia*".

3. Síntesis de la providencia

La Sala examinó si la regulación del derecho de la reunión y protesta pública pacífica contenida en los artículos 47, 48, 53, 54 y 55 de la Ley 1801 de 2016, era violatoria de la reserva de ley estatutaria contenida en el literal a) del artículo 152 de la Constitución, conforme a los términos de la demanda. Sin embargo consideró que era necesario efectuar la integración normativa de las normas demandadas, con los artículos que conforman la totalidad del Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016, titulado "Del derecho de reunión", a efectos de efectos de un análisis y de un pronunciamiento integral.

En su análisis la Corte Constitucional explicitó el carácter fundamental de los derechos de reunión y manifestación pública pacífica, señalando el reconocimiento expreso hecho por el artículo 37 de la Constitución y el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adicionalmente reiteró desde su jurisprudencia, la interrelación y la interdependencia existente entre los derechos fundamentales de reunión, manifestación pública pacífica, libertad de expresión y los derechos políticos, lo que resultaba determinante para el examen del cargo de violación de reserva de ley estatutaria por las normas demandadas del Código Nacional de Policía y Convivencia.

Finalmente la Sala procedió a la solución del cargo de inconstitucionalidad, para lo cual aplicó los criterios de evaluación de la reserva sobre los "*Derechos y deberes fundamentales de las personas*" construidos por la jurisprudencia, entre otras por las sentencias C-646 de 2001, C-226 de 2008, C-818 de 2011, C-511 de 2013, C-044 de 2015 y C-007 de 2017, hasta concluir que la normatividad dispuesta en el Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016, titulado "*Del derecho de reunión*", consistía en una regulación integral de los derechos fundamentales de reunión y protesta pública pacífica, con incidencia sobre los derechos interrelacionados y concurrentes de libertad de expresión y los derechos políticos, que versaba sobre los elementos estructurales y los principios básicos de esos mismos derechos, en el sentido de haber consagrado límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, lo que obliga a que esa regulación deba ser expedida por los procedimientos de la ley estatutaria y no por los de la ley ordinaria, como en efecto sucedió, razón por la cual se procedió a la declaratoria de inexecutable, otorgando un plazo al Congreso de la República para que en ejercicio de sus competencias constitucionales, expida la normatividad respectiva.

La Sala analizó también la demanda de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, que faculta a los alcaldes para dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios y de sitios abiertos al público. El problema jurídico consistió en determinar si era violatorio del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y de la garantía de la reserva judicial que lo avala, contenidas en el artículo 28 de la Constitución Política, la facultad concedida a los alcaldes que les permite "dictar mandamientos escritos para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público".

La Corte consideró desde su jurisprudencia, que la noción constitucional del domicilio excede la de casa de habitación prevista por el Código Civil, y que involucra diversos escenarios y espacios de actuación de las personas, en los que se ejercen derechos fundamentales concurrentes como la intimidad personal y familiar, la libertad, la seguridad individual, la propiedad, la honra y los derechos económicos, lo que hace que su protección deba ser resguardada y que las cláusulas de excepción sean realmente excepcionales y no hayan sido dispuestas al modo de facultades amplias o generales.

En relación con la inviolabilidad del domicilio la Corte reiteró que es un derecho fundamental autónomo, establecido en el artículo 28 de la Constitución junto con el derecho fundamental a la libertad personal, que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, hace parte del núcleo esencial de los derechos a la intimidad personal y familiar, a la libertad, la seguridad personal y la propiedad. Adicionalmente señaló que para su protección, la Constitución estableció las garantías de la reserva legal y la reserva judicial, considerando que la garantía de la reserva judicial del domicilio, tiene igual dimensión y valor a la garantía de la reserva judicial establecida alrededor del derecho a la libertad personal, precisando además, que las excepciones que se hagan al derecho a la inviolabilidad del domicilio, deben ser de carácter extraordinario e inusual, debiendo ser tratadas con carácter restrictivo, como lo ha señalado esta Corporación.

La Sala examinó la facultad otorgada a los alcaldes que les permite dictar mandamientos escritos para el registro de domicilios por autoridades de policía, encontrando que las mismas eran muy generales y que no satisfacían los criterios de excepcionalidad, siendo por lo mismo violatorias del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio contenida en el artículo 28 de la Constitución y de la reserva judicial allí dispuesta.

4. Salvamentos parciales y aclaración de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Alejandro Linares Cantillo** se apartaron de la anterior decisión.

En concepto del magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, en primer lugar, en relación con el derecho de reunión y de manifestación pública pacífica, no cabía la unidad normativa realizada por la Corte, en la medida en que las normas del Código de Policía que fueron objeto de la declaratoria de inexecutable en esta materia, en general, se desenvolvían en el ámbito del derecho de policía, con dimensiones principalmente preventivas y operativas, en escenarios que comprendían, también, el manejo de las denominadas aglomeraciones complejas y no complejas, y no se orientaban a regular de manera integral el ejercicio del derecho. Por la misma razón no cabía predicar en relación con ellas la existencia de una reserva de ley estatutaria en los términos en los que se hizo en la decisión mayoritaria. Por otro lado, para el magistrado **Guerrero Pérez**, tampoco cabía declarar la inexecutable del artículo 162, sin hacer un examen detenido de cada uno de los supuestos en los que la habilitación allí prevista resulta aplicable, y que, en general atienden a situaciones de orden policivo que, como están concebidas en la ley, no implican limitar la inviolabilidad del domicilio.

Por su parte el magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, manifestó que en jurisprudencia reiterada, la Corte Constitucional ha establecido que la reserva de ley estatutaria, dispuesta en el artículo 152 Constitucional, no debe comprenderse de tal manera que cualquier regulación atinente a los derechos fundamentales deba implementarse a través del procedimiento agravado dispuesto en el artículo 153 de la Carta. Solamente cuando el legislador pretenda regular elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales¹ estará obligado a recurrir a la regulación estatutaria. Esta consideración se adopta en la jurisprudencia con el fin de defender, como regla general en el ordenamiento, la mayoría simple para la adopción de decisiones en la democracia, y como regla especial la de las mayorías calificadas propia de la regulación estatutaria, reservada a asuntos de la mayor trascendencia para la realización de los derechos fundamentales.

En el caso analizado, para el magistrado **Linares Cantillo**, las normas que fueron objeto de control por parte de la Corte Constitucional ofrecían los más variados contenidos normativos, enfocados especialmente a la regulación de asuntos operativos sobre la realización del derecho de reunión y manifestación pública, muchos de ellos que ya habían sido objeto de control de constitucionalidad, determinando la mayoría, en un análisis global y poco detallado, sin distinción de los diferentes contenidos normativos, que la totalidad de las normas del Título VI del Libro Segundo del Código Nacional de Policía y Convivencia, debían someterse a aprobación mediante leyes estatutarias. En un escenario como el que enfrentaba la Corte en este análisis, lo apropiado hubiera sido analizar la afectación concreta respecto al contenido esencial y estructural de los derechos de reunión y manifestación pública, salvaguardando en la mayor medida posible el ejercicio legislativo ordinario, que se reitera, es apropiado cuando de regular derechos fundamentales se trata. Para el magistrado **Linares Cantillo** no resulta aceptable la posición de la mayoría, en tanto maximiza la restricción de la regulación estatutaria y con ello cambia la regla general predicable de la regulación de los derechos fundamentales, que favorece la mayoría simple para la toma de decisiones legislativas sobre los mismos.

Agregó que la posición adoptada por la mayoría implica un ejercicio oficioso del control de constitucionalidad, puesto que la demanda se circunscribió a los contenidos de los artículos 47, 48, 53 (parcial), 54 y 55, siendo las razones expuestas por la posición mayoritaria,

¹ Cfr. Sentencias C-145/1994, C-226/1994, C-319/2006 y C-748/2011.

insuficientes para justificar una integración normativa de todo el Título VI del Libro Segundo (artículos 47 a 75), que desconoce el carácter rogado del control a cargo de la Corte Constitucional.

El magistrado **Linares Cantillo** también manifestó su desacuerdo con la decisión de inexecutable del artículo 162 del Código Nacional de Policía y Convivencia, puesto que existen dos precedentes importantes que, en su criterio, fueron desconocidos por la mayoría en el presente caso, y que se encuentran en las sentencias C-024 de 1994 y C- 212 de 2017 adoptada el 5 de abril de este año, en la que se determinó la executable de normas muy similares. En la segunda providencia, se estableció un condicionamiento tendiente a que el ingreso al domicilio sea objeto de control judicial posterior –para maximizar la eficacia del artículo 28 Constitucional, respecto del artículo 163 del Código Nacional de Policía y Convivencia, que hubiese sido aplicable al presente caso. Considera importante resaltar que si en aquellas oportunidades la jurisprudencia determinó la executable, con un condicionamiento, de normas análogas a la ahora analizada, con mayor razón debía mantenerse en el ordenamiento la posibilidad de dictar mandamientos para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público, en circunstancias específicas, por parte de los Alcaldes.

Por su parte, los magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **José Antonio Cepeda Amarís**, manifestaron su **salvamento parcial de voto**.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo**, sostuvo que no obstante compartir las consideraciones de la Sala en relación con la reserva de ley en materia de regulación del derecho de reunión y manifestación en el espacio público, así como en relación con el registro del domicilio y, por lo mismo, con la declaratoria de inexecutable de las regulaciones referidas a tales materias, se apartaba de la decisión mayoritaria en cuanto incluye la totalidad del Capítulo VI del Libro Segundo del Código de Policía y la totalidad del Artículo 162 de dicho Código, por cuanto con esa decisión somete la Corte a reserva de ley regulaciones relacionadas con actividades ajenas al derecho de reunión y de manifestación, así como el registro de inmuebles distintos al domicilio, lo cual excede la reserva de ley prevista en los Artículos 37 y 28 de la Constitución.

El magistrado **José Antonio Cepeda Amarís**, se apartó parcialmente de la presente decisión, por considerar que la potestad de los Alcaldes para emitir órdenes escritas destinadas al registro de domicilios y de sitios abiertos al público no era, en sí misma, contraria a la Constitución, en la medida en que no comprometía el principio de libertad.

Sostuvo que, como lo ha hecho la jurisprudencia de la Corte (Sentencia C-024 de 1994), debía distinguirse entre los allanamientos y registros al domicilio con fines punitivos, frente a los cuales la Constitución rodea al individuo de cuidadosas garantías de protección a la inviolabilidad de domicilio, y los registros de carácter administrativo, que poseen un sentido estrictamente preventivo y no habilitan a las autoridades para la obtención de pruebas con fines sancionatorios, ni tienen en sí mismos la naturaleza de procedimientos penales.

Las excepcionales intervenciones por orden escrita de los Alcaldes, destacó el Magistrado Cepeda, tenían el importante objetivo de preservar, especialmente, los derechos a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la salubridad de las personas, en todas aquellas situaciones extremas de riesgo especificadas en la disposición, por lo cual, en su criterio, resultaban plenamente compatibles con la Carta Política. Preciso, además, que, si bien algunas de las causales que habilitan tales registros podían ser susceptibles de discusión, desde el punto de vista del principio de estricta legalidad, la potestad del alcalde para ordenar dichos registros era compatible con la Constitución y, por consiguiente, la norma debió ser declarada executable.

Finalmente los magistrados **Aquiles Arrieta Gómez** y **María Victoria Calle Correa**, aclaran el voto. El magistrado **Arrieta Gómez**, manifestó que aclara su voto para resaltar la importancia de la protección de los derechos fundamentales, no sólo en cuento a la

restricción o precisión de los límites materiales de su ejercicio, sino también en cuanto a la salvaguarda del buen funcionamiento de los "aparatos" del "cuarto de máquinas" de la Constitución del cual depende el desarrollo y construcción normativa de todo derecho fundamental, tal como ocurre en la presente decisión, al proteger el poder ampliado de las minorías políticas en democracia, para producir normas propias de legislación estatutaria.

La magistrada **Calle Correa**, por su parte indicó que comparte la decisión pero aclara el voto al considerar que lo decidido no es óbice para que en el Código de Policía, bajo ley ordinaria se regulen asuntos puntuales de policía relacionados con el ejercicio de libertad de reunirse y manifestarse públicamente que comprometan la convivencia pacífica.