



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra  
hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## **LA POLICÍA NACIONAL Y SU PLEXO NORMATIVO EN RELACIÓN CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE REUNIÓN Y DE MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA EN COLOMBIA**

*“... El derecho de reunión ha sido concebido como una libertad pública fundamental pues constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos...”*  
*Alejandro Martínez Caballero<sup>1</sup>*

**Mayra Alejandra Tocarruncho Cárdenas<sup>2,3</sup>**

### **Resumen**

Con la presente investigación se pretende, por un lado, analizar de forma general por medio del método histórico y gramatical, los antecedentes doctrinales y normativos del cuerpo armado de seguridad pública colombiana denominado Policía Nacional, y por otro lado, se analizará la tensión existente entre el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y la disposición normativa contenida en el nuevo Código Nacional de Policía colombiano

---

<sup>1</sup> Prestigioso jurista colombiano que fue magistrado de la Corte Constitucional en su momento fundacional, adicionalmente, fue ponente de sentencias centrales de ese período, como aquellas sentencias que, en defensa de la igualdad y la autonomía, protegieron contra la discriminación a la población LGBT; u otras que armonizaron los derechos de los vendedores ambulantes con la protección del espacio público.

<sup>2</sup> El presente artículo se estructura como desarrollo del trabajo de investigación realizado por el Autor para cumplir con el requisito de grado del programa de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

<sup>3</sup> Estudiante de décimo semestre de Derecho de la Universidad Católica de Colombia identificada con código de estudiante 2109809.

Teléfono: 3185894414, email: matocarruncho09@ucatolica.edu.co,mairalex.9993@gmail.com, Bogotá D.C. Colombia.

Policía Nacional, historia, regulación normativa y relación con el Derecho de Reunión y de Manifestación Pública en Colombia

en la cual se establecieron una serie de poderes residuales a la policía que, en la práctica buscan limitar derechos de raigambre fundamental. Para analizar dicha situación se hará énfasis en los antecedentes y en el desarrollo histórico de la policía en el contexto colombiano, así como un análisis del Código Nacional de Policía. También, se hará un breve análisis acerca de los derechos fundamentales y de su relación con los derechos humanos, lo anterior con la finalidad de examinar el derecho de reunión y manifestación pública en el marco constitucional colombiano y, en relación con los poderes residuales otorgados a la policía con la reforma del plexo normativo del cuerpo policial. Por último, se ahondará en la acción pública de inconstitucionalidad con el propósito de demostrar que dicha acción si se constituye como un mecanismo garante del derecho fundamental de reunión y manifestación pública de los colombianos.

**Palabras clave:** Código Nacional de Policía, derecho fundamental a la protesta social, derecho de reunión, manifestación pacífica, límites al ejercicio de los derechos, acción pública de inconstitucionalidad.

**THE NATIONAL POLICE AND ITS NORMATIVE PLEXUS IN RELATION TO  
THE CONSTITUTIONAL LAW OF MEETING AND OF PUBLIC AND  
PEACEFUL DEMONSTRATION IN COLOMBIA**

*"... The right to meet has been conceived as a freedom public because  
it constitutes a manifestation collective freedom of expression  
and a medium to exercise political rights ..."*  
*Alejandro Martínez Caballero<sup>4</sup>*

**Abstract**

With this research it is intended, on the one hand, to analyze in a general way by means of the historical and grammatical method, the doctrinal and normative antecedents of the armed body of Colombian public Security called the National Police, and on the other hand, it will analyze the tension between the right of meeting and public and peaceful demonstration and the normative disposition contained in the new Colombian National Police code in which a series of residual powers were established to the police who, in practice They seek to limit fundamental roots rights. To analyze this situation, emphasis will be placed on the history and historical development of the police in the Colombian context, as well as an analysis of the National Police Code. Also, a brief analysis will be made about the fundamental rights and their relationship with human rights, the foregoing in order to examine the right of assembly and public manifestation in the Colombian

---

<sup>4</sup> He was a prestigious Colombian jurist who was the magistrate of the Constitutional Court at its founding time, in addition, he was the rapporteur of the central sentences of that period, such as those sentences which, in defense of equality and autonomy, protected against Discrimination against LGBTI people; or others that harmonized the rights of street vendors with the protection of public space.

Policía Nacional, historia, regulación normativa y relación con el Derecho de Reunión y de Manifestación Pública en Colombia

constitutional framework and, in relation to the powers Residuals granted to the police with the reform of the plexus normative of the police force. Finally, it will delve into the public action of unconstitutionality in order to demonstrate that such action if it is constituted as a guarantee mechanism of the fundamental right of public meeting and demonstration of the Colombians.

**Key words:** National Police Code, fundamental right to social protest, right of assembly, peaceful demonstration, limits to the exercise of rights, public action of unconstitutionality.

## Tabla de Contenido

Resumen	1
Abstract	3
Introducción	6
1. Desarrollo histórico de la policía en el contexto colombiano	7
1.1 Análisis semántico del concepto de Policía	7
1.2 Diversas acepciones de la noción de policía según la Corte Constitucional colombiana	12
1.3 Antecedentes históricos del cuerpo de policía en el contexto colombiano y del Código Nacional de Policía	17
2. Los Derechos Fundamentales en el contexto normativo colombiano, en relación con el derecho de reunión y manifestación pacífica de ciudadanos	24
3. La acción pública de inconstitucionalidad como un medio de control ciudadano a las leyes dictadas por el órgano legislativo colombiano	30
Conclusiones	37
Referencias	40

## **Introducción**

Después de más de cuarenta años de vigencia, el Código Nacional de Policía colombiano fue actualizado con la finalidad de generar niveles más amplios de prevención y convivencia en el entorno y desarrollo social. Dicha labor de actualización, fue realizada por el órgano facultado constitucionalmente para hacerlo, el Congreso, sin embargo, una vez aprobado dicho plexo normativo, fue de conocimiento público que una parte de la población se encontraba inconforme con algunos de los artículos contenidos en él.

Es importante señalar que la presente investigación no pretende analizar de forma conjunta todos los artículos objeto de controversia, el trabajo investigativo se centrará en la disposición normativa que establece que los Concejos Distritales y Municipales dentro de su respectivo ámbito territorial, pueden establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador, por lo que para abordar el tema se buscará determinar si existe una tensión entre la disposición antes mencionada y el artículo 37 de la norma superior referente al derecho de reunión y manifestación pública, en tanto se ha establecido que este derecho sólo puede ser limitado por parte del legislador. Simultáneamente, se buscará determinar la procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad en este caso, como un mecanismo protector y garantista del derecho constitucional transgredido.

## **1. Desarrollo histórico de la policía en el contexto colombiano**

### **1.1 Análisis semántico del concepto de Policía**

Policía, es un término que ha venido evolucionando de forma paulatina a lo largo del tiempo y de la historia, por esto, algunos autores lo han considerado como un término proteico, es decir un término que “cambia de formas o de ideas” (Real Academia Española, 2014). Por lo anterior, es indispensable analizar el término de policía desde su origen, desde su primer antecedente, para esto es necesario consultar desde el punto de vista gramatical su etimología – o su razón de su existencia, de su significación y de su forma – según la Real Academia Española el término policía proviene del latín *política*, en su momento hizo referencia a organización política o gobierno, actualmente, desde esta interpretación gramatical denota un “cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, y las órdenes de las autoridades políticas” (Real Academia Española, 2014).

Ahora bien desde el punto de vista doctrinal, González (1882) explica que René Bousquet – alto funcionario francés que estaba bajo el gobierno de Pierre Laval durante la ocupación de Francia por las fuerzas armadas de la III e Reich – explicó en el resumen general de la legislación que hizo en ejercicio de sus funciones, que el término de policía:

“...trae su origen en los griegos y significa orden público de cada ciudad (...) Platón tratando de las leyes dice que la policía es la vida, el orden y la ley por excelencia que conserva la ciudad (...) Aristóteles, su discípulo dice que la policía es el orden perfecto, el gobierno de cada ciudad, el sostén de la vida, el primero y más grande de los bienes...” (p.



129)

Al respecto, Carmignani (1979), explica que Aristóteles definió la policía como “conjunto de normas de comportamiento a las que conviene que todo ciudadano adapte su propia conducta” (p. 515). En ese orden de ideas, y analizando la concepción antigua del término de policía es claro que en esta época de la historia su principal y más importante función era la de establecer un sistema de control social que buscaba sancionar aquellas infracciones a las previamente establecidas. Para ejecutar dicha función, explica Guzmán (2007) que en Atenas “se elegían mediante sorteo diez comisarios de policía, de los cuales cinco se destinaban al Pireo y los otros cinco a la ciudad” (p. 50), es decir, los comisarios de policía asignados eran los encargados de proteger y hacer respetar las normas de la ciudad a los ciudadanos, sin duda, eran personas que detentaban poder coercitivo e incluso coactivo y curiosamente se vislumbra en este punto que el concepto de comisarios de policía también tiene su origen en la antigüedad griega.

Más adelante con el correr de los años, en 1963, se le empieza a dotar al cuerpo policial de un nivel administrativo dentro de la organización estatal francesa, mediante la expedición del edicto denominado *lieutenance generale de la policía parisiense*, en donde “el confesado objetivo primario de este edicto fue combatir la criminalidad (Mare, 1729, p. 1) y, “era perfectamente posible identificar los fines de la policía con los de la Administración interior del Estado” (Ranelletti, 1908, pp. 262,263).

Con la expedición de este edicto, un gran número de autores franceses procedieron a dar su opinión respecto de la policía, entre estos se encuentra Boutillier (1491) – quien fue según

la doctrina un ilustre jurista francés y, señor de Froidmont ciudad que geográficamente era una sección de la ciudad belga de Tournai – este autor afirmó que con el cuerpo policial “se aprende a gobernar al pueblo en justicia, a mantener en paz a los habitantes de una ciudad, a sujetar a cada uno a su deber, a vigilar las obras para que no se cometan fraudes y a atender que el comercio sea ejercido con lealtad” (p. 87), simultáneamente Nieto (1986) – catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona – explica en su obra que Bacquet señalaba en la época en la cual fue firmado el edicto antes mencionado que la policía conlleva a “un ejercicio que contiene en sí todo lo que es necesario para la conservación y mantenimiento de los habitantes y del bien público de una ciudad” (p. 167). Por su parte Loiseau (1608) – abogado del Parlamento de París y prestigioso jurista francés – sentenció que “el poder del magistrado de policía se acerca y participa mucho más de las potestades del príncipe, que el del juez, ya que éste no llega más allá que a resolver entre demandante y defensor” (p. 113).

Finalmente, Le Brett (1632) – señor de Flacourt, considerado como un destacado jurista francés y uno de los principales pensadores del absolutismo, junto con Jean Bodin y Charles Loyseau – señaló en su obra que:

“...son las leyes y ordenanzas que se han publicado en los Estados bien ordenados para regular los abastecimientos, cortar los abusos y los monopolios del comercio y de las artes, impedir la corrupción de costumbres, cortar el lujo y desterrar de las ciudades los juegos ilícitos-, todo esto ha merecido el nombre particular de Policía, porque sería imposible que una ciudad pudiese subsistir mucho tiempo, si estas cosas fueran descuidadas...” (p. 689).

Ahora bien, una definición más contemporánea establece que el término de policía posee dos sentidos, por un lado, se encuentra el sentido amplio y por otro el sentido restringido. En un sentido amplio, policía es “toda actividad de servicio que presta el Estado por vía de la Administración, con la finalidad de asegurar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y procurar la convivencia pacífica” (Rico, 1995, p. 1). En sentido restringido la policía es “un cuerpo armado permanente a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el de asegurar las condiciones necesarias de convivencia” (CN, 1991, art. 218).

Ahora, desde la perspectiva o lenguaje del derecho administrativo colombiano, policía significa “conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad personal” (Bielsa, 1947, p. 1). Al respecto Vidal Perdomo (1961) afirma que el término policía no tiene el mismo sentido que en el lenguaje corriente, pues policía desde este lenguaje es “la limitación de una actividad pública y en el interés público, de una actividad de los ciudadanos sin que deje de ser una actividad privada” (p. 203), es decir, es una actividad privada reglamentada.

Por otra parte, desde el punto de vista del paradigma constitucional el Estado colombiano tiene como base fundamental la dignidad humana, la libertad, la autonomía individual, la convivencia social, la paz y el respeto por los derechos con categoría fundamental, esto quiere decir que todas las personas tienen derecho a ser tratados por los demás en concordancia con ciertos estándares de dignidad y valor humano, al respecto Arendt (1978

afirma que “no nacemos iguales, nos volvemos iguales como miembros de un grupo basados en nuestra decisión de garantizarse mutuamente derechos iguales” (p. 301).

Es por esa razón que se ha instituido la policía como “un sistema normativo primario que regula las relaciones interpersonales en la sociedad” (Rico, 2012, p. 20), cuyo principio rector o fundamental la preservación de la convivencia, del orden público, la libertad y la salvaguarda de las normas preestablecidas en la materia, pues “en donde hay libertad hay convivencia y donde hay convivencia florece la libertad del ser humano (...) la regla general es la libertad y la excepción la limitación” (Rico, 2000, p. 5).

Es decir, se tiene la premisa de que, desde el marco constitucional todos y cada uno de los ciudadanos son los destinatarios de los derechos plasmados en la norma superior, unos ligados íntimamente a la persona, otros a la familia, y otros de carácter social. Sin embargo, su determinación taxativa no basta ya que existen eventos en donde se genera su lesión o su menoscabo, por esta razón, la doctrina jurídica constitucional ha señalado que si bien los derechos son los que el constituyente originario plasmó en la carta magna y los que los que jueces dicen en sus fallos, es imperativo que el Estado los proteja cuando estos sean vulnerados, por ende los garantice. Para cumplir con dicha labor fue creada la Policía Nacional, en donde:

“Se sugiere una relación triangular entre la persona a quien corresponden los derechos, otros para quienes esta obligación crea un deber y la protección de estos derechos y su imposición a través de algún órgano establecido, por lo general el Estado y su aparato policial” (Benhabib, 2004, p. 51)

Se concluye en este aspecto señalando que la sociedad va evolucionando y con ello el deseo de conservación social adquiere un mayor nivel de importancia, pues se empieza a considerar como un elemento innato para la supervivencia humana, para la preservación de la vida, y para el mantenimiento de la convivencia pacífica y la preservación del orden. Por eso, se ha tenido la premisa de que a mayor grado de civilización de un pueblo o conglomerado social asentado en un mismo territorio, mayor será el deseo de que exista un cuerpo encargado exclusivamente de la conservación social antes mencionada, de la vigilancia de las personas en sus conductas y de la preservación del orden jurídico, se ha considerado como una necesidad de categoría social, pues “sólo con tranquilidad, orden y paz se desenvuelve la prosperidad pública, progresan los pueblos y es como las naciones se engrandecen” (González, 1882, p. 142).

## **1.2 Diversas acepciones de la noción de policía según la Corte Constitucional colombiana**

La Corte Constitucional colombiana, es un alto tribunal encargado de velar por la guarda y la supremacía de la Constitución, que además de ejecutar las facultades taxativas establecidas en la norma superior, se encarga de realizar en cada caso que llegue a su conocimiento un ejercicio hermenéutico – “justificable por el tratamiento jurídico de los temas políticos de la norma fundamental” (Restrepo, 2009, p. 262) – e interpretativo de conceptos que puedan llegar a presentar confusiones.

Por esto – desde la perspectiva del neo constitucionalismo – el juez, en este caso el constitucional no es aquel que se limita a aplicar las normas proferidas previamente por el órgano legislativo, adicionalmente es el encargado de interpretar el contenido normativo y semántico de la disposiciones creadas, para que nazca realmente en el ámbito jurídico, ya que ninguna disposición tiene un significado determinado hasta que se realice el respectivo ejercicio interpretativo, al respecto Guastini (2012) afirma que:

“...un ordenamiento jurídico se presenta como un conjunto de significados, de contenidos normativos. Sin embargo, tales significados son variables dependientes de la interpretación (...) De manera que, por una parte, el contenido normativo del ordenamiento resulta un tanto inaprensible, toda disposición puede ser susceptible de interpretaciones: (i) de un lado, sincrónicamente distintas y en conflicto; (ii) de otro lado, diacrónicamente mutables...” (p. 161,162)

En otras palabras, cuando la Corte Constitucional decide interpretar y en algunos casos cambiar el significado de un término, se debe comprender que no es un actuar negativo o malo para la estabilidad jurídica, por el contrario es una actividad que goza de legitimidad y que es necesaria para la estabilidad del sistema normativo, pues en la práctica, se sabe que el juez constitucional es el que le da contenido a las normas mediante la interpretación que haga de ellas mas no el legislador mismo.

Es importante señalar que este ejercicio, hace parte del actuar discrecional de la jurisdicción constitucional, criticado por algunos, pero simultáneamente apoyado por muchos juristas y doctrinantes en materia constitucional colombiana, como el caso de Javier Tamayo

Jaramillo – ex magistrado de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia considerado como autor de la más importante obra de responsabilidad civil publicada en Colombia – que afirma que:

“...Huelga decir, que respetar el imperio de la ley no significa formalismo literalista de la ley, sino respeto a los textos normativos, dentro de un margen de interpretación más o menos elástico dada la vaguedad del lenguaje, de tal forma que se logre la interpretación más justa, pero sin desconocer el esqueleto o médula de la norma positiva. Es lo que se denomina el constitucionalismo positivista discrecional en contraposición al neoconstitucionalismo ideológico anti normativo...” (Jaramillo, 2011, p. 12)

Por su parte Gabriel Mora Restrepo – profesor de planta de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana y Director de la Maestría en Derecho Constitucional – partidario de la postura tendiente a afirmar que un contenido normativo sólo será claro si y sólo si es claro desde el punto de vista de semántico, para esto se hace necesario que el juez constitucional funja como intérprete, buscando e indagando acerca del contenido semántico de un contenido normativo, en ese sentido,

“la existencia de textos normativos aparentemente claros no releva al intérprete de su tarea, pues probablemente tal claridad se refiere a una claridad semántica, debiendo encontrarse no solo el alcance semántico de las expresiones sino su significación normativa adecuada y buscada por el legislador o por el constituyente” (Restrepo, 2009, p. 229)

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado, la Corte Constitucional ha afirmado que el concepto de Policía es de características poli semánticas, ya que en el marco

constitucional colombiano posee varias significaciones, cada una con diferentes aspectos. Policía por un lado hace referencia a la forma por medio de la cual el Estado ejerce la función o actividad tendiente a lograr la preservación o restablecimiento de la seguridad, tranquilidad e incluso de la salubridad – es decir, la actividad tendiente a salvaguardar el orden público – en este caso “es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa” (Corte Constitucional, 1994), que “es de carácter eminentemente preventivo” (Corte Constitucional, 1992).

De otro lado, el término policía hace referencia al conjunto de autoridades que tienen la expresa finalidad de ejecutar o desarrollar la actividad tendiente a lograr la preservación o restablecimiento de la seguridad, tranquilidad y de la salubridad, en este caso dicha función es realizada por las autoridades administrativas de policía, que básicamente son como el cuerpo medular, es decir son los directivos centrales que en virtud de la descentralización administrativa cumplen funciones propias de la administración pública, pero encaminadas al mantenimiento del orden público, entre estas autoridades se encuentran los superintendentes, los alcaldes y los inspectores de policía. En este punto es importante señalar que la descentralización administrativa hace referencia al “otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad” (Rodríguez, 2012, p. 28)

En tercer término, la Policía también hace referencia al conjunto de funcionarios pertenecientes a la fuerza pública, que siendo civiles se encuentran armados y que se



encuentran vinculados con la Policía Nacional, institución que según la norma superior 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...” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Esta noción de policía hace alusión a la cooperación, asistencia, auxilio, ayuda y contribución que prestan dichos funcionarios pertenecientes a la fuerza pública a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos, se les ha denominado policía judicial. Según la Corte Constitucional la policía judicial:

“...es el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes (...) La concepción moderna de la Policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces...” (Corte Constitucional, 1994)

En ese orden de ideas, se puede resumir que desde la interpretación dada por el alto tribunal en materia constitucional la policía de forma general tiene como función u objetivo principal el mantenimiento, preservación y restablecimiento del orden público, en donde de forma simultánea se protege o se busca en sentido amplio la tranquilidad de las personas, la seguridad de estas y de sus bienes y la salubridad o sanidad en el espacio público. Esto con la idea de que el país prospere, pero principalmente con la finalidad de que las personas puedan gozar y disfrutar de sus derechos de forma plena y eficaz, con prevalencia de la

dignidad humana, que es fundamento no sólo de la carta magna sino de la policía en su sentido amplio antes explicado.

### **1.3 Antecedentes históricos del cuerpo de policía en el contexto colombiano y del Código Nacional de Policía**

La Policía Nacional, ha sido considerada desde tiempos añejos como la institución encargada de velar por la convivencia y seguridad ciudadana a lo largo de la historia moderna del país, por esto es imperativo hacer un análisis retrospectivo de su evolución y desarrollo.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que el creador de la Policía Nacional en el contexto colombiano fue el político, abogado, periodista y militar Carlos Holguín Mallarino, quien ocupó la presidencia de Colombia desde 1888 hasta 1892. Mallarino, en ejercicio de sus funciones como encargado – no como presidente – de la rama ejecutiva expidió la Ley 90 el día 7 de noviembre de 1888, en donde expresamente se determinaba en su artículo primero “crease un cuerpo de gendarmería destinado a prestar los servicios de alta Policía Nacional” (Dirección General Policía Nacional, 2007, p. 11). Dos años después, en 1890, ya como presidente en el cargo de manera oficial, sancionó la Ley 23, en dicha disposición normativa, se estableció en el artículo tercero “facúltase al Gobierno para emplear en el establecimiento, organización y sostenimiento de un Cuerpo de Policía hasta trescientos mil pesos (\$300.000) que se considerarán incluidos en el presupuesto para la vigencia económica de 1891 y 1892” (Congreso de Colombia, 1890, p.1).

Un año después, fue expedido el Decreto 1000, en donde se determinó en primer lugar que

El Ministro de Gobierno – es decir el señor Antonio Roldan – sería el encargado de la organización del cuerpo policial nacional, cuyas funciones serían “ de servicios de orden y seguridad en la capital de la República” (Presidente de la República, 1891, p. 1), de manera general se estableció la estructura y el personal que lo integraría, la remuneración económica que recibiría dicho personal por la prestación personal de su servicio, el suministro comprendido por el uniforme, el equipo y las armas y la subordinación al entonces llamado Ministerio de Gobierno. En ese mismo año se reformó la organización judicial de Colombia por medio de la Ley 72, en dicho plexo normativo y en materia de competencia se prescribió en el artículo 14 que “de los hurtos de menos de diez pesos, conocerá la policía” (Congreso de Colombia, 1890, p. 2).

Más adelante, en el año 1915, el Congreso de la República decidió dictar lineamientos organizacionales a la Policía Nacional así como sus atribuciones, por medio de la expedición de la Ley 41, en donde se explicó que el objeto de dicho cuerpo policial era el de “conservar la tranquilidad pública en la capital de la República y en cualquier punto donde deba ejercer sus funciones, proteger las personas, las propiedades, prestar el auxilio que reclame la ejecución de las leyes y las decisiones del Poder Judicial” (Congreso de Colombia, 1915, p. 1).

Un año después, el entonces presidente José Vicente Concha – miembro del Partido Conservador –por medio del Decreto 1143, establece que “créanse para la Policía Nacional dos puestos de Oficiales Instructores que se contratarán en Madrid de España, por el Ministro Plenipotenciario de Colombia” (Presidente de la República de Colombia, 1916, p.

2).

Posteriormente, en 1937, el presidente Alfonso López Pumarejo decidió que se debía crear Escuela Nacional de Policía General Santander, para la formación y perfeccionamiento del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de Policía de la República, según la manifestación realizada por medio de decreto dicha escuela estaba destinada a la “iniciación para la preparación técnica de nuevo personal de Policía en los ramos de servicio urbano, rural, aduanas, fronteras terrestres y marítimas, ferrocarriles, sanidad, y como escuela de aplicación para el perfeccionamiento del personal actualmente en servicio” (Presidente de la República de Colombia, 1937, p. 1).

Veintinueve años después, el Presidente Guillermo León Valencia, junto con sus ministros del despacho decidió expedir el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional, en donde entre otros se estableció de forma clara cómo y cuándo actuará la policía como colaboradores especiales de la rama judicial, en ese sentido se determinó que debía:

“...asegurar la conservación de las pruebas (...) poner el hecho en conocimiento del funcionario de instrucción y de la autoridad judicial competente (...) interrogar sumariamente al sindicado y a los testigos (...) en caso de delitos flagrantes practicar pesquisas personales y domiciliarias (...) reunir cuantos elementos materiales puedan servir de base al descubrimiento de los hechos...” (Presidente de la República de Colombia, 1966, p.12).

Fueron muchas más las disposiciones normativas dictadas en relación con la Policía Nacional, sin embargo, con la expedición de la Constitución Política de 1991, y dado que se adoptó en el contexto colombiano el Estado Social y Democrático de Derecho se empezó a

tener como premisa que el cuerpo policial no solamente se encarga de la preservación del orden público y de la colaboración con la rama judicial, además de esto sus funcionarios deben ser personas instruidas en el respeto de los postulados constitucionales con categoría fundamental. Para esto el constituyente originario decidió constitucionalizar la misión y las funciones de la Policía Nacional señalando que “su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 34). Esto quiere decir que la Policía Nacional se encuentra sujeta no solo a los reglamentos y regulaciones realizadas por el ejecutivo, también se encuentra subordinada a la Constitución Política y a los Tratados de Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, llegado a este punto es necesario abordar lo concerniente al Código Nacional de Policía, sin embargo, es necesario comprender en primer lugar que el término código hace referencia a “la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total” (Corte Constitucional, 1994), también se puede considerar como “todo cuerpo normativo único, coherente y exhaustivo” (Corte Constitucional, 2006). Un código tiene una característica especial, que es que además de ser organizado de forma sistemática, posee una fuerza vinculante, lo que quiere decir que es obligatorio erga omnes, para todo el conglomerado social del contexto colombiano, además de esto, un código o plexo normativo comprende todos aquellos parámetros, conceptos, y procesos de un rama del derecho.

Teniendo claro lo anterior, en Colombia desde una perspectiva histórica el Código Nacional de Policía se remonta al año de 1970, en donde el Presidente de la República del momento – es decir, el señor Carlos Lleras Restrepo – en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República por medio de la Ley 16 de 1968, expidió el Decreto 1355, que fue creado teniendo como base fundamental las necesidades sociales de la época y el contexto social y jurídico de esta. Treinta y cuatro años después de su expedición, se empezó a pensar que era necesario revisar, actualizar y adecuar su contenido al contexto social y jurídico actual, es decir, se comprendió que era insuficiente para responder a la realidad colombiana surgente después de la expedición de la Constitución Política de 1991 y que, además, era contrario a varios postulados constitucionales, es decir contrariaba la carta superior.

Por esa razón el Gobierno Nacional encabezado por el señor Juan Manuel Santos, presentó el proyecto de ley tendiente a modificar el Código de Policía, ante el Congreso de la República el día 29 de septiembre de 2014, en la exposición de motivos del mismo argumento que:

“...es necesario adecuar la plena realización del derecho de policía a los desafíos que impone el siglo XXI, por cuanto el Código actual de policía data de los años 70 y sus disposiciones normativas no responden a los problemas que se suscitan en varios escenarios de la vida nacional y local...” (Presidencia de la República, 2014)

Por esta razón, después de surtirse los cuatros debates y la aprobación de las conciliaciones realizadas en la Cámara y el Senado, el 29 de julio del año 2016 fue sancionado como Ley

de la República el Código Nacional de Policía y Convivencia o Ley 1801. Sin embargo, dicha modificación normativa fue prolongada por mucho tiempo, ya que en anteriores oportunidades la Corte Constitucional se había manifestado respecto de la inconstitucionalidad de algunas normas de su plexo. Inicialmente, fueron demandados por medio de la acción pública de inconstitucionalidad los artículos 56, 57, 62, 64, 70, 71, 78, 79, 81, 82, 84, 102, 105 de forma parcial del Decreto Ley 1355 de 1970, es decir el Código Nacional de Policía, surtido el trámite por medio de la sentencia C-024 de 1994 la Corte Constitucional decidió declarar inexecutable el mandamiento de captura basado en reglamento de Policía y por autoridad de Policía argumentando que “únicamente las autoridades judiciales tienen competencia para privar de la libertad a una persona o registrar su domicilio” (Corte Constitucional , 1994).

Cuatro años después, el señor Alberto Franco demandó el artículo 207 del Decreto 1355 de 1970 que señalaba que:

“...compete a los comandantes de estación y de subestación aplicar la medida correctiva de retención en el comando: 1. Al que irrespete, amenace o provoque a los funcionarios uniformados de la policía en el desempeño de sus tareas. 2. Al que deambule en estado de embriaguez y no consienta en ser acompañado a su domicilio. 3. Al que por estado de grave excitación pueda cometer inminente infracción de la ley penal...” (Presidente de la República, 1970, p. 19)

Realizado el correspondiente análisis la Corte determinó que la retención transitoria por irrespeto a la autoridad era contraria a la Constitución Política de 1991 y por ende

inconstitucional porque “atribuye a una autoridad administrativa la función de ordenar la privación de la libertad, sin previo mandamiento judicial (...) lo cual resulta atentatorio de la libertad personal y del mandato constitucional que prohíbe la detención sin orden judicial” (Corte Constitucional, 1998), es decir, existe reserva legal y constitucional en materia de privación de la libertad, no obstante, es claro que un policía que ha sido víctima de una agresión puede hacer uso de los medios ordinarios para que ante autoridad competente se inicie la respectiva investigación por las lesiones o amenazas que haya sufrido.

Posteriormente, en el año 2000, fue demandado el artículo 205 del decreto 1355 de 1970 argumentando que “se viola el artículo 28 en lo relacionado a que toda persona es libre y no se le puede por lo tanto poner obstáculos alguno para asistir a sitios públicos”, surtido el respectivo análisis por parte del alto tribunal en materia constitucional se determinó que “resulta inexecutable, porque, acudiendo al juicio de proporcionalidad a pesar de que podría sostenerse que logra el fin perseguido sacrifican valores y principios de mayor peso que el que se pretende proteger, dada la generalidad y vaguedad de la norma” (Corte Constitucional, 2000), es decir, la disposición normativa es contraria a la constitución por no tener un límite en el tiempo y porque además, según lo prescrito en el artículo 248 de la Constitución, sólo las condenas proferidas en sentencia judicial, tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales.

Así las cosas, es claro que la Corte constitucional actuando como garante del texto superior ha sido especialmente enfática con las derogatorias y modificaciones parciales que ha



declarado la inexecutable de algunas disposiciones del Código Nacional de Policía, situación que resulta más que necesaria, indispensable para la seguridad jurídica. Sin embargo, si bien se reformó el plexo normativo en mención, presenta aún una serie de problemas en cuanto al respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas, en materia de reunión y manifestación pacífica cuando éstas deseen realizar una protesta en contra de algo. Dicha problemática será tratada a continuación.

## **2. Los Derechos Fundamentales en el contexto normativo colombiano, en relación con el derecho de reunión y manifestación pacífica de ciudadanos**

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se generó un cambio de paradigma normativo en el territorio colombiano, pues a partir de dicho momento las personas empezaron a tener de forma clara y específica un conjunto de derechos de categoría fundamental garantizados por la fuerza vinculante constitucional, entre estos, el derecho de reunión y manifestación pacífica. Sin embargo, antes de abordar lo concerniente a dicho derecho, es necesario tener claro el concepto de derechos fundamentales y el de derechos humanos para determinar si existe alguna diferencia entre ellos.

Un derecho fundamental siguiendo la línea argumental del ilustre jurista italiano – por cierto, considerado como el principal teórico del garantismo jurídico – Luigi Ferrajoli, es un derecho que es, por decirlo así, enigmático de definir, ya que depende de cada ordenamiento jurídico, por esto, explica el jurista que lo que procede en este caso es la producción de un concepto que explique o aproxime al lector a su significación. Según el autor los derechos fundamentales son “los derechos de los que todos son titulares en cuanto

personas naturales, o en cuanto ciudadanos, o bien, si se trata en cuanto ciudadanos capaces de obrar” (Ferrajoli, 2011, p. 686), es decir, son derechos incorporados en un texto con categoría constitucional que le pertenecen a todas las personas sin exclusión alguna, por razón de su existencia o por ser ciudadano acreditado de un país determinado.

En el ámbito colombiano los derechos fundamentales plasmados en la carta magna, son el cimiento o base esencial del Estado social de derecho, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional los derechos fundamentales poseen dos aspectos esenciales, en primer lugar se encuentra su dimensión objetiva que básicamente es la que denota “su trascendencia del ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado” (Corte Constitucional, 1992), es decir, los derechos con categoría fundamental influyen no solo en la persona sino que en toda la estructura del Estado colombiano. En segundo lugar, y dado que no basta su determinación expresa en el texto superior, se encuentra su mecanismo garantista, la acción de tutela, que está establecida para la “protección inmediata de los derechos frente a todas las autoridades públicas y con posibilidad de intervención de la Corte Constitucional para una eventual revisión de las decisiones judiciales, que sirva para unificar criterios de interpretación” (Corte Constitucional, 1993).

Por su parte los derechos humanos, poseen una característica especial y es que son universales, se diferencian en tanto en ellos no se tienen en cuenta factores como la capacidad de obrar y la ciudadanía de las personas dentro de un contexto jurídico determinado, en este caso se tiene en cuenta sencillamente la existencia humana, es decir, la persona existe y desde ese momento posee derechos humanos, en ese sentido se podrían

considerar como “derechos universales, pertenecientes, indistintamente a todas las personas naturales, a todos los seres humanos” (Ferrajoli, 2011, p. 698), son derechos de los cuales son titulares todas las personas por el simple hecho de existir, que tienen a su vez un contenido axiológico y un fundamento ético relacionado con el reconocimiento de los otros no solo desde el ámbito jurídico sino desde el moral, al respecto se ha afirmado que “nuestra tarea consiste en hacer nuestra cultura, la cultura de los derechos humanos, más consciente de sí y más poderosa, en lugar de demostrar su superioridad sobre otras culturas mediante la apelación a alguna realidad transcultural” (Rorty, 1993, p. 121).

Ahora bien, como se mencionó la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1991 fue constituida como el órgano constituyente encargado de crear un nuevo cuerpo normativo de tipo constitucional, pues era necesario adaptar el anterior a las necesidades y a las realidades sociales propias de la época. Es importante señalar que la Constitución de 1886, en cuanto al tema objeto de análisis, es decir, el derecho de reunión y manifestación pacífica, solamente establece en su plexo que existía el derecho de reunión, pero no tenía establecido el derecho a la manifestación. Por lo anteriormente señalado, se consideró necesario e indispensable su incorporación en el sistema normativo constitucional colombiano, por esto se determinó en el artículo 37 de la norma superior que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente (...) sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El establecimiento expreso del derecho a la reunión social y a la manifestación pública,

amplió el ámbito de las libertades individuales de todos y cada uno de los ciudadanos colombianos consagrado incluso desde el preámbulo como un principio fundante del Estado Social de Derecho y en el artículo 20 de la norma superior en donde se abarca el tema de la libertad de expresión, estímulo además, la vida política y social del país, pero principalmente, enmarco el ideal de democracia participativa, y el régimen de tipo pluralista en donde se tiene como premisa la libertad de locomoción – es decir, “el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia” (Corte Constitucional, 1997), los derechos de asociación establecidos de forma expresa en el artículo 38 superior, así como los de participación en los asuntos públicos y en especial la protesta social.

La protesta social, sin duda tiene un objetivo de carácter democrático en donde los ciudadanos tienen la finalidad de que las autoridades, el gobierno o la opinión pública le presten atención a una problemática específica, generalmente de tipo social. La forma de realización se puede dar de dos formas, por un lado se encuentran aquellas reuniones o manifestaciones públicas estáticas, es decir aquellas en donde las personas permanecen asentadas en un lugar determinado, y por otro lado aquellas dinámicas también llamadas movilizaciones en donde las personas se desplazan desde un punto determinado a otro dentro de la ciudad, generalmente caminando. La única prohibición existente en la materia es que sea realizada con violencia, con el uso de armas y alterando el orden público, es decir, debe ser realizada de forma pacífica y tranquila pues de no ser así, la Corte Constitucional ha señalado que pierde la protección constitucional.

Ahora bien, como se citó el texto constitucional establece que sólo la ley puede establecer los casos en los cuales puede limitarse el ejercicio pleno del derecho, por ende, se comprende que será de competencia exclusiva del órgano legislativo reglamentar su ejercicio, sin que esto signifique que tenga la facultad de prohibir de forma plena su goce a las personas, es decir, las medidas que tome el legislativo deben ser creadas teniendo como premisa el ejercicio del derecho en equilibrio con el orden público, mas no el entorpecimiento del mismo arbitrariamente, pues lo que hizo la Constitución fue “autorizar al legislador para determinar cuándo y cómo puede realizarse el derecho de reunión y de manifestación pública y pacífica” (Corte Constitucional, 2012).

En vista de lo anteriormente señalado, es necesario ahondar ahora en la tensión existente entre el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica – consagrado como se mencionó previamente en la Constitución Política de 1991 – y el artículo 13 del nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia. Como se mencionó previamente en el contexto colombiano el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica se encuentra establecido de forma expresa en el artículo 37 superior en el cual se determina que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente (...) Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Dicha disposición normativa además de ser un derecho de categoría fundamental, es un postulado superior que posee una clara incidencia sobre los derechos interrelacionados y concurrentes de libertad de expresión e igualdad, así como con los derechos políticos.

Como lo preceptúa el constituyente derivado, su limitación sólo se puede realizar por medio de una ley, sin embargo, no puede ser cualquier ley pues de acuerdo a lo estipulado en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, la limitación se debe realizar necesariamente por medio de una ley estatutaria, en tanto, se trata de la limitación de un derecho de categoría fundamental.

Ahora bien, con la expedición del nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia se estableció que en uso del poder residual los Concejos Distritales y los Concejos Municipales dentro de su respectivo ámbito territorial, pueden establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador. En ese sentido, surge la tensión al facultarse a estos organismos para establecer limitaciones al ejercicio pleno del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, en tanto, el nuevo Código Nacional de Policía es producto de una ley reformativa del anterior plexo normativo en materia policial, más no es una ley de tipo estatutaria tendiente a regular de forma expresa derechos fundamentales como el antes mencionado.

En vista de lo anterior, resulta ser imperativo que el juez constitucional en ejercicio de sus funciones interpretativas y garantes del plexo superior proteja el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, pues no es dable que el órgano legislativo expida una serie de disposiciones normativas contrariando de forma grotesca la Constitución Política, en tanto, dicho plexo normativo es claro al determinar que la limitación de los derechos fundamentales se puede realizar sólo por medio de una ley

estatutaria, dicha situación además merece ser analizada porque en la práctica puede llegar a causar el detrimento o afectación de otros derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta que el artículo 13 del Código Nacional de Policía y de Convivencia es contrario al artículo 37 en donde se señala que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente (...) Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), por lo anteriormente señalado es necesario hacer uso de la denominada acción de inconstitucionalidad para solicitar al operador judicial la declaratoria de inexequibilidad de la mencionada disposición contenida en el Código Nacional de Policía y de Convivencia, y lograr por un lado no solo la salvaguarda del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, sino que además, la salvaguarda de la Constitución Política de 1991.

### **3. La acción pública de inconstitucionalidad como un medio de control ciudadano a las leyes dictadas por el órgano legislativo colombiano**

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 por parte de la Asamblea Nacional Constituyente se buscó que el pueblo colombiano tuviera un nivel más alto de participación en aquellos eventos en los que considere que algunas o varias de las normas expedidas por el cuerpo legislativo contraria la norma superior. Esto porque como bien se sabe, la Constitución Política de 1991, posee un rango superior a las demás normas, es la que da el fundamento a estas, es una norma superior, o mejor, suprema dentro del sistema normativo colombiano, es máxima regla de reconocimiento del orden jurídico y por ende cada una de

las normas expedidas por parte del órgano legislativo en ejercicio de las funciones que le fueron atribuidas constitucionalmente, deben ser siempre creadas teniendo en cuenta los postulados constitucionales.

De no ser así, se tendrá como una consecuencia lógica que la norma o normas adquieran un carácter de inconstitucionales o contrarias a la norma superior y por ende, inválidas en el orden normativo, pues, en el ordenamiento jurídico colombiano es indispensable e imperativo que se mantenga la seguridad jurídica por parte de los organismos llamados a hacerlo, todo con la firme finalidad de que se preserve el elemento de estabilidad del sistema, la supremacía constitucional y la eficacia de esta en relación con su aplicación directa y vinculante en el territorio colombiano. Como se mencionó, por mandato superior en el contexto colombiano existe un órgano encargado de velar por la guarda y la supremacía de la Constitución, el cual fue denominado por la Asamblea Nacional Constituyente como Corte Constitucional. Este alto tribunal en materia constitucional – por cierto, nuevo a partir del año de 1991, pues antes de dicho año era tan solo una sala de la Corte Suprema de Justicia – fue instituido para garantizar el respeto de aquel postulado en donde se determina que la Constitución es norma de normas. Según lo prescrito en el texto superior de forma taxativa en su artículo 241, esta Corte tiene unas funciones limitadas y expresas, en donde entre otras se encuentra fungir como órgano decisorio en las demandas de inconstitucionalidad que sean presentadas por cualquier ciudadano cuando considere que un acto que tiene como finalidad reformar la constitución posee vicios de forma, es decir, vicios de procedimiento en su formación originados claramente en el cuerpo legislativo.



También es la encargada de determinar si una convocatoria a referendo o asamblea constituyente es acorde al texto superior, para esto opera de forma previa a su realización y solamente entra a hacer un análisis de forma al respecto. Por otra parte, pero de forma simultánea o conexa, es la encargada de conocer de todas aquellas demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes proferidas por el Congreso de la República o en contra de los decretos con fuerza de ley que sean dictados por el Gobierno Nacional en uso de precisas facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso o también, contra el plan nacional de inversiones puesto en vigencia por dicho medio.

Para esto el alto tribunal constitucional, procede a examinar por medio de un exhaustivo análisis hermenéutico si existen o no vicios de forma – o de procedimiento – y vicios materiales situación en la que entra a determinar si el contenido de la o las normas objeto de análisis son contrarias a la Constitución. Ahora bien, en este punto es importante señalar en cuanto a la última función señalada que las demandas de inconstitucionalidad que se mencionan son realizadas por medio de las denominadas acciones públicas de inconstitucionalidad, al ser una acción de tipo judicial está sujeta a una serie de normas procedimentales que establecen “la autoridad competente, la legitimación por activa, el lapso para admisión de la demanda, el traslado, las notificaciones, los términos de caducidad, los intervinientes, los incidentes, las pruebas y la práctica de las mismas, el debate y su decisión” (Corte Constitucional, 2014).

En dichas acciones la legitimación por activa la posee cualquier ciudadano, que actúa como

sujeto pasivo impugnando o solicitando la defensa jurídica de la constitución y el control de las normas demandadas, en dicho proceso se prescribió además que el supremo director del Ministerio Público, es decir, el Procurador General de la Nación debía intervenir, enviando por medio escrito su correspondiente consideración al respecto en un término de treinta días. En ese sentido, y dado que la norma superior preceptúa un deber, se infiere deontológicamente que dicho funcionario tiene una obligación al respecto, pues hasta tanto este no se pronuncie, no se puede seguir con el proceso, es decir, no puede entrar la Corte Constitucional a debatir sobre la acción instaurada.

Ahora, de acuerdo con el análisis hermenéutico de la norma constitucional, cuando un ciudadano presenta una acción pública de inconstitucionalidad argumentando que las normas demandadas poseen vicios en su proceso de expedición – es decir, en su forma – se prescribió un término taxativo y límite de un año para que se demande su inconstitucionalidad, contado desde que se realiza la publicación del acto en el diario oficial. En ese orden de ideas, si una norma es demandada después del término establecido por la norma superior opera la institución jurídico procesal denominada caducidad, en donde “el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia” (Corte Constitucional, 2010), es decir, en caso de operar ya no puede entrar a ser demandada una norma por vicios de forma, es como si se perdiera la oportunidad para demandar.

Por otra parte, de acuerdo al régimen procedimental de los juicios y actuaciones que se

surten ante la Corte Constitucional, específicamente en materia de acciones públicas de inconstitucionalidad, según lo preceptuado en el Decreto 2067 de 1991, estas acciones poseen un mayor nivel de exigencia al ciudadano que la presente, pues además de requerirse que se presenten por medio de un documento escrito y con copia o duplicado, son requisitos sine qua non para que sea admitida en primer lugar, el señalamiento literal por parte del accionante de las normas que considera contrarias a la Constitución.

En segundo lugar, es imperativo que se señale la o las normas con rango constitucional que han sido transgredidas con las normas demandadas, en este punto, es necesario no solo hacer un examen al texto superior, además, es indispensable determinar si se afectó con las normas demandadas algún tratado o convenio de derecho internacional que reconozca derechos humanos y que haya sido ratificado por el Congreso colombiano, pues estos hacen parte del llamado Bloque de Constitucionalidad y tienen el mismo valor vinculante que la Constitución Política, esto además, porque sirven de parámetro de interpretación para las normas que lo desarrollan. Adicional a lo anteriormente señalado, el ciudadano debe exponer el conjunto de razones que sustenten y den fundamento a su acusación, para esto en algunas ocasiones se ha hecho uso de los denominados silogismos en donde por medio de un análisis deductivo se parte de una premisa mayor, seguida de una premisa menor para culminar presentado una conclusión en la cual se demostrara la violación de las normas constitucionales por parte de las normas demandadas.

Es importante señalar que, si se está demandando por vicios de procedimiento, es un requisito adicional que el accionante señale primero de forma clara y expresa cuál era el

procedimiento que se debía haber seguido según el caso, siguiendo lo determinado en la Constitución, y segundo, la forma por medio de la cual fue quebrantado dicho procedimiento, para esto tiene la carga de explicar y probar sus argumentos.

Finalmente, se preceptúa que además de todos los requisitos anteriormente señalados, es obligatorio exponer por parte del accionante en el documento el conjunto de razones por las cuales considera que la Corte Constitucional es competente, para esto se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 241 del texto superior, en el cual se presenta de forma detallada y taxativa las funciones que posee este órgano garante de la supremacía constitucional. Adicionalmente, en este punto se deberá argumentar y probar que para el caso no se cuenta con la existencia de cosa juzgada constitucional, entendida como “el carácter inmutable de las sentencias de la Corte Constitucional” (Corte Constitucional, 2013), es decir, se configura cosa juzgada constitucional, cuando se ha producido un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de determinada disposición normativa, por esto no se puede volver a tratar sobre el mismo asunto.

Posteriormente, y una vez radicada en debida forma la acción pública de inconstitucionalidad se da inicio al trámite respectivo, para esto el ejecutivo determinó en el artículo 3 del anteriormente señalado Decreto 2067 de 1991, que le corresponde de forma exclusiva al Presidente del alto tribunal en materia constitucional efectuar el reparto de la acción interpuesta, para que se proceda a realizar el acto de sustanciación de la misma, por uno o por varios magistrados de la Corte.

En dicho proceso de sustanciación y teniendo en cuenta el derecho procesal colombiano se

entra a analizar a fondo en un término de diez días, si la acción instaurada cumple con el lleno de los requisitos antes mencionados, por lo que de ser satisfactorio y por lo tanto positivo el examen será admitida, de lo contrario, será inadmitida y se instará al accionante a corregirla, señalando lógicamente, de forma clara que será lo que debe subsanar y en especial los requisitos que se han incumplido, para esto se tiene un término preclusivo de tres días, por lo tanto si el accionante no procede satisfactoriamente a lo solicitado, se rechazará la acción.

Suponiendo que la acción fue admitida, y siguiendo el análisis hermenéutico del Decreto que regula el régimen procedimental de las actuaciones que surten ante la Corte, el paso a seguir por parte del magistrado sustanciador al cual le haya sido repartida la acción, se encuentra estrechamente encaminado a dar cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 242, pues como se señaló el Procurador General de la Nación debe rendir concepto, para esto la labor del magistrado sustanciador se circunscribe a correrle traslado de la acción pública interpuesta para que este proceda a proferir concepto al respecto. Para esto puede solicitar a la Corte que declare inexequibles las normas demandadas, o que declare exequibles las normas demandadas, que se declare inhibida para pronunciarse al respecto. De forma simultánea, en virtud del principio de publicidad y con la finalidad de que algún otro ciudadano aporte su concepto, se fija en lista el conjunto de normas que han sido acusadas por el accionante como inconstitucionales.

Ahora, teniendo claro el concepto y los aspectos procedimentales de la acción pública de inconstitucionalidad es procedente entrar a analizarla como un mecanismo garante del

derecho fundamental a la reunión social y a la manifestación pública. Con la expedición del nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia se estableció que en uso del poder residual los Concejos Distritales y los Concejos Municipales dentro de su respectivo ámbito territorial, pueden establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador. Esta situación sin duda es contraria a la Constitución Política de 1991 pues como se explicó anteriormente, según lo estipulado en el artículo 37 “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente (...) Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), al decir el texto superior que sólo la ley puede limitar el ejercicio del derecho, está señalando que sólo el órgano legislativo lo puede hacer, situación en donde claramente no tienen cabida ni los Concejos Distritales, ni los Concejos Municipales. Esta situación genera la inconstitucionalidad del artículo 13 del Código Nacional de Policía y de Convivencia por contrariar lo estipulado en el artículo 37 superior, situación en donde sería procedente la acción pública de inconstitucionalidad, pues es necesario e imperativo salvaguardar la carta magna y en especial los derechos con categoría fundamental plasmados en ella.

## Conclusiones

- La Policía Nacional tiene como base fundamental la dignidad humana, la libertad, la autonomía individual, la convivencia social, la paz y el respeto por los derechos con categoría fundamental.
- El cuerpo policial de forma general tiene como función u objetivo principal el mantenimiento, preservación y restablecimiento del orden público, en donde de forma simultánea se protege o se busca en sentido amplio la tranquilidad de las personas, la seguridad de estas y de sus bienes y la salubridad o sanidad en el espacio público.
- Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se empezó a tener como premisa que el cuerpo policial no solamente se encarga de la preservación del orden público y de la colaboración con la rama judicial, además de esto sus funcionarios deben ser personas instruidas en el respeto de la dignidad humana y en el respeto de los postulados constitucionales con categoría fundamental.
- El artículo 37 de la norma superior que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente (...) sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” por lo tanto, es de competencia exclusiva del órgano legislativo reglamentar su ejercicio, sin que esto signifique que tenga la facultad de prohibir de forma plena su ejercicio.
- Es inconstitucional el artículo 13 del Código Nacional de Policía y de Convivencia por contrariar lo estipulado en el artículo 37 superior, en tanto la limitación al ejercicio del derecho sólo puede ser realizada por parte del legislador, mas no por

Policía Nacional, historia, regulación normativa y relación con el Derecho de Reunión y de Manifestación Pública en Colombia

los Concejos Distritales, ni por los Concejos Municipales.



## REFERENCIAS

- Arendt, H. (1978). Sionismo Reconsiderado. *El judío como paria: Identidad judía y política*, 131-192.
- Asamblea Nacional Constituyente. (10 de octubre de 1991). Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional* (Nº 127).
- Benhabib, S. (2004). *Los Derechos de los Otros*. Barcelona: Gedisa.
- Bielsa. (1947). *Derecho Administrativo, legislación administrativa Argentina* (cuarta ed., Vol. IV). Buenos Aires: El Ateneo.
- Boutillier, J. (1491). *La somme rural*. Recuperado el 4 de diciembre de 2016, de Gallica: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k94056d/f8.item.zoom>
- Bret, C. L. (1632). *De la Souveraineté du Roy*. (B. P. Lyon, Ed.) Recuperado el 4 de diciembre de 2016, de L. 4, Cap. 5: [https://books.google.com.co/books?id=ZTTNfiskM6MC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=](https://books.google.com.co/books?id=ZTTNfiskM6MC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=)
- Carmignani, G. (1979). *Elementos del Derecho Criminal*. Buenos Aires: Temis.
- Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1890). Ley 23, Por la cual se conceden varias autorizaciones al Gobierno y se fija la cuantía de un sueldo. *Diario Oficial*, XXVI (8221), pág. 1.

Policía Nacional, historia, regulación normativa y relación con el Derecho de Reunión y de Manifestación Pública en Colombia

Congreso de Colombia. (1 de diciembre de 1890). Ley 72, Que reforma la 147 de 1888 sobre organización judicial. *Diario Oficial*, XXVI (8255), pág. 2.

Congreso de Colombia. (6 de noviembre de 1915). Ley 41, por la cual se organiza la Policía Nacional y se le señalan sus atribuciones. *Diario Oficial*, LI (15637), pág. 1.

Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T - 406, M.P: Ciro Angarita Barón*. Bogotá.

Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T - 425. M.P Ciro Angarita Barón*. Bogotá.

Corte Constitucional. (1993). *Sentencia C - 531, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz*. Bogotá.

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C - 024, M.P: Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá.

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C - 252, M.P: Vladimiro Naranjo Mesa, Antonio Becerra Carbonell*. Bogotá.

Corte Constitucional. (1997). *Sentencia SU - 257, M.P: José Gregorio Hernández Galindo*. Bogotá.

Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C - 199, M.P: Hernando Herrera Vergara*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C - 087, M.P: Alfredo Beltrán Sierra*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C - 577, M.P: Humberto Antonio Sierra Porto*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2010). *Sentencia C- 401, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*.

Policía Nacional, historia, regulación normativa y relación con el Derecho de Reunión y de Manifestación Pública en Colombia

Bogotá.

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C - 742, M.P. María Victoria Calle Correa.*

Bogotá.

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C - 332, M.P.: Mauricio González Cuervo.* Bogotá.

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T - 759, M.P. María Victoria Calle Correa.*

Bogotá.

Dirección General Policía Nacional. (2007). *Lineamientos Generales de Política para la Policía Nacional de Colombia* (Vol. I). Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

Ferrajoli, L. (2011). *Principia Iuris*. Madrid: Trotta.

González, A. (1882). *Lecciones De Derecho Administrativo*. Guatemala: Рипол Классик.

Guastini, R. (2012). *Interpretación, Estado y Constitución*. Lima: Ara Editores.

Guzmán, A. (2007). *Constituciones Políticas Griegas*. Alianza.

Jaramillo, J. T. (2011). *La Decisión judicial. Naturaleza, hermenéutica, argumentación y aplicación del Derecho, t. I, ,,* (Vol. I). Medellín: Biblioteca Jurídica Dike.

Loyseau, C. (1608). *Livre Traité des seigneuries*. Recuperado el 4 de diciembre de 2016, de Gallica: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k914512>

Mare, M. d. (1729). *Tratado de Policía* (2° ed., Vol. I). (O. Montferri, Trad.) Amsterdam.

Policía Nacional, historia, regulación normativa y relación con el Derecho de Reunión y de Manifestación Pública en Colombia

Nieto, A. (1986). *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo* (Vol. 18). Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública.

Perdomo, J. V. (1961). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.

Presidencia de la República. (9 de septiembre de 2014). *Proyecto de Ley, por el cual se expide el Código Nacional de Policía y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 4 de diciembre de 2016, de <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-expide/7846/#tab=2>

Presidente de la República. (2 de septiembre de 1970). Decreto 1355, por el cual se dictan normas sobre policía. *Diario Oficial, CVII* (33139), pág. 27.

Presidente de la República. (5 de noviembre de 1891). Decreto 1000, por el cual se organiza un Cuerpo de Policía Nacional. *Diario Oficial, XXVII* (8609), pág. 1.

Presidente de la República de Colombia. (7 de julio de 1916). Decreto 1143, por el cual se crean dos puestos de oficiales Instructores para la Policía Nacional. *Diario Oficial, LII* (15837), pág. 3.

Presidente de la República de Colombia. (24 de agosto de 1937). Decreto 1277. *Diario Oficial, LXXIII* (23562), pág. 4.

Presidente de la República de Colombia. (18 de julio de 1966). Decreto 1667, por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional. *Diario Oficial, CIII* (31983), pág. 26.

Policía Nacional, historia, regulación normativa y relación con el Derecho de Reunión y de Manifestación Pública en Colombia

Ranelletti, O. (1908). *Primer tratado completo del distrito administrativo italiano*. (C. González, Trad.) París.

Real Academia Española. (17 de octubre de 2014). *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., Madrid. Recuperado el 10 de diciembre de 2016, de <http://dle.rae.es/?id=0oKpOJX>

Restrepo, G. M. (2009). *Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces. Teoría de la legitimidad en la argumentación de las sentencias constitucionales*. Buenos Aires, Madrid, Barcelona: Marcial Pons.

Rico, R. T. (1995). *Derecho de Policía*. Bogotá: Librería del Profesional.

Rico, R. T. (2000). *Tratado de Derecho de Policía*. Bogotá: Ciencia y Derecho.

Rico, R. T. (2012). Dogmática del Derecho de Policía como ciencia policial. *Ciencia de Policía*, 20-21.

Rodríguez, L. (2012). *Estructura del Poder Público en Colombia* (Decimocuarta ed.). Bogotá: Temis.

Rorty, R. (1993). Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo. En T. Abraham, A. Badiou, & R. Rorty, *Batallas Éticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.