

## **Sentencia C-128/18**

### **PARTICIPACION DE LA POLICIA NACIONAL EN ACTIVIDADES QUE INVOLUCRAN AGLOMERACIONES DE PUBLICO COMPLEJAS-Exequible**

*Es constitucional la norma que faculta a la Policía Nacional para excepcionalmente prestar el servicio de seguridad en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas organizadas por particulares, en el entendido que su participación obedecerá a las particularidades del evento, por ejemplo, el aforo o su naturaleza, entre otros factores. En estricto sentido, es un deber de la Policía Nacional prestar sus servicios en esta clase de eventos cuando (i) estos impliquen riesgos de afectación a la comunidad y a sus bienes, los cuales podrían ser no solo privados sino también públicos, (ii) generen una alta afectación del orden público y de la convivencia ciudadana en el territorio donde se desarrollan los eventos, y (iii) requieran de vigilancia por parte de la autoridad que autoriza el evento y de los miembros de la Policía Nacional para verificar el cumplimiento de los comportamientos e imponer las amonestaciones que considere necesarias. La Corte Constitucional declara la constitucionalidad de las expresiones “de manera excepcional” y “podrá” contenidas en el parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, entendido que la participación de la Policía Nacional en eventos que involucren aglomeraciones complejas deben responder a una adecuada ponderación entre el tipo de evento y la afectación del orden público que este generaría.*

### **PARTICIPACION DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN LAS ACTIVIDADES QUE INVOLUCRAN AGLOMERACIONES DE PUBLICO COMPLEJAS-Exequibilidad condicionada**

*Resulta constitucional responsabilizar a los organizadores de eventos que involucran aglomeraciones de público complejas quienes deberán contratar a empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas, para tal fin, en el entendido de que en ningún caso esa situación subordinará a la Policía Nacional, la desplazará o relevará de sus deberes constitucionales, de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política.*

### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Concepto de violación

**CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Concepto y alcance

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos**

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL DE LAS SENTENCIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS-**  
Jurisprudencia constitucional

**CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-**  
Jurisprudencia constitucional

**INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-**Jurisprudencia constitucional

**INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-**Carácter excepcional

**INTEGRACION NORMATIVA-**Supuestos

**INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-**Configuración

**POLICIA NACIONAL-**Naturaleza civil

**POLICIA NACIONAL-**Función

**ORDEN PUBLICO-**Concepto

*Conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.*

**PODER DE POLICIA-**Concepto

*El poder de Policía se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social. Agregó la Corte que esta facultad permite limitar el ámbito de las libertades públicas en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República.*

**FUNCION DE POLICIA-**Concepto

*La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes*

*ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.*

### **ACTIVIDAD DE POLICIA-Concepto**

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

### **ORDEN PUBLICO-Medios para la preservación**

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

### **EJERCICIO DEL PODER, FUNCION Y ACTIVIDAD DE POLICIA-Límites**

#### **PRESTACION DEL SERVICIO DE VIGILANCIA POR PARTE DE EMPRESAS PRIVADAS-Función constitucional de la Policía Nacional y el principio de exclusividad de la fuerza pública como límites para la prestación del servicio**

*El servicio público de Policía no pugna con el servicio de vigilancia y seguridad privada, sea este prestado por empresas de vigilancia y seguridad privada o por empresas logísticas. Sin embargo, la ley no puede delegar o transferir a los particulares, la función pública que consiste en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas o el aseguramiento de la paz, es decir, la conservación del orden público interno, pues como ha quedado dicho, se trata de un objetivo propio de la fuerza pública, entendiendo como tal, a las fuerzas militares y a la Policía Nacional.*

### **SEGURIDAD-Naturaleza**

*La seguridad de la sociedad, entendida como el mantenimiento del orden, la paz y el disfrute de los derechos, es un fin del Estado (art. 2 C.Pol.) y su prestación es inherente a su finalidad social. La Corte Constitucional ha reconocido que la seguridad es un servicio público primario, cuya prestación está a cargo de la fuerza pública.*

### **PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD DE LA FUERZA PUBLICA-Alcance**

**SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**-Se encuentra sujeto a la inspección, control y vigilancia del Estado

**VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**-Objeto es la seguridad ciudadana ordinaria no asociada al conflicto armado/**VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**-No desplaza ni sustituye actividad de defensa y seguridad de las Fuerzas Armadas/**VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**-Jurisprudencia constitucional

**EMPRESAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**-Funcionamiento

**EMPRESAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**-Condiciones que deben cumplir para entender que no desconocen el principio de exclusividad de la fuerza pública

*(i) Que no usen armas de uso exclusivo de la Policía Nacional, (ii) que su objetivo no sea el de defender una comunidad, ni restablecer el orden público, ni generar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos y libertades -tareas de competencia exclusiva a la fuerza pública-, sino el de la protección de bienes o de personas que específicamente requieren de este servicio, (iii) que no se trate de admitir el ejercicio de la fuerza por parte de particulares, en situaciones en las cuales existe un conflicto social o político previo, cuya solución pretenda lograrse por medio de las armas, (iv) que la autorización para utilizar armas no desplace la función de la fuerza pública y (v) que se ejerza el poder de vigilancia y supervisión del Estado previsto para las armas de uso civil.*

**LOGISTICA**-Concepto

**EMPRESAS LOGISTICAS**-Funciones

**EMPRESAS LOGISTICAS**-Requisitos para prestar el servicio de vigilancia y seguridad en una actividad que involucre aglomeraciones complejas

**SEGURIDAD CIUDADANA EN ACTIVIDADES QUE INVOLUCRAN AGLOMERACIONES DE PUBLICO COMPLEJAS**-Marco legal

**AGLOMERACIONES DE PUBLICO**-Concepto/**AGLOMERACIONES DE PUBLICO**-Clasificación

*El artículo 47 de la Ley 1801 de 2016 denominó las aglomeraciones de público como “toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva”, y las clasificó en (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.*

## **AGLOMERACIONES DE PUBLICO COMPLEJAS-Definición**

*Las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas son aquellas que de acuerdo con variables tales como: aforo, tipo de evento, clasificación de edad para el ingreso, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, den lugar a riesgos de afectación a la comunidad o a los bienes, generando una alta afectación de la dinámica normal del municipio, distrito o del área específica en que se realizan, y que por ello requieren condiciones especiales para su desarrollo, determinadas por el Gobierno Nacional de conformidad con el parágrafo del artículo 47 del Código Nacional de Policía y convivencia.*

## **SEGURIDAD CIUDADANA EN ACTIVIDADES QUE INVOLUCRAN AGLOMERACIONES DE PUBLICO COMPLEJAS- Alcance**

*Los eventos que involucran aglomeraciones de público complejas llevan implícita en su definición un riesgo de afectación de la comunidad donde se efectúa el evento. En ese sentido, la seguridad del mismo, dentro y fuera de las instalaciones donde se realiza, es primordial para el desarrollo del mismo. De cara a ello, la autoridad administrativa tiene la facultad de autorizarlo o no, tomando las medidas policivas necesarias para garantizar la seguridad.*

## **PARTICIPACION DE LA POLICIA NACIONAL EN ACTIVIDADES QUE INVOLUCRAN AGLOMERACIONES DE PUBLICO COMPLEJAS-El significado de la expresión “podrá” contenida en las normas acusadas, implica una facultad de actuación de la Policía Nacional**

Referencia: expediente D-12644

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

Actor: Jorge Fernando Perdomo Polanía

Magistrado Ponente:  
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

1. El ciudadano Jorge Fernando Perdomo Polanía, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda contra los artículos 52 (parcial) y 62 (parcial) de la Ley 1801 de 2016.

2. Por medio de Auto del veintisiete (27) de abril del dos mil dieciocho (2018) la demanda se inadmitió ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y los desarrollados por la jurisprudencia en la sentencia C-1052 de 2001. Se le concedió al actor el plazo de tres (03) días para corregir la demanda en los términos señalados.

3. Corregida la demanda, el día veintidós (22) de mayo del dos mil dieciocho (2018) se dispuso su admisión y se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, con la finalidad de que rindiera el concepto de que trata el artículo 278.5 de la Constitución Política y se comunicó del inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Ministro de Defensa Nacional.

En la misma decisión se invitó a la Policía Nacional, al Ejército Nacional, a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a la Defensoría del Pueblo, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Alcaldía de Medellín, a la Alcaldía de Barranquilla, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a las empresas *Move Concerts* Colombia y *OCESA* Colombia, a la Federación Colombiana de Fútbol, a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Libre de Colombia, Sabana, de Caldas y la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, para que ofrecieran su concepto sobre la demanda estudiada.

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

### **II. TEXTO DE LA NORMA PARCIALMENTE ACUSADA**

A continuación se transcriben los artículos demandados, subrayándose los apartes cuestionados:

*“Ley 1801 de 2016*

Julio 29<sup>1</sup>

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

*El Congreso de Colombia,*

**DECRETA:**

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

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

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

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

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

*Las empresas de seguridad y vigilancia privada y/o empresas de logística podrán designar de manera específica a miembros de la*

---

<sup>1</sup> Diario oficial No. 49.949

*empresa para que informen de manera inmediata a las autoridades de Policía sobre aquellas personas que estén contrariando la ley y las normas de convivencia en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.*

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

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

*PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones especiales de operación de las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresas de logística, que pretendan prestar el servicio de vigilancia en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas”.*

### **III. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

1. Como cuestión previa el demandante expuso las razones por las cuales no se configura cosa juzgada constitucional en relación con la sentencia C-223 de 2017. En su concepto, es posible estudiar las normas acusadas pese a la declaratoria de inexecutable porque (i) la norma sigue produciendo efectos y (ii) no existe pronunciamiento sobre el contenido de las disposiciones acusadas.

2. Como asuntos de fondo, expuso que la expresión “*podrá*” contenida en el párrafo 1° del artículo 52 y en los incisos 3° y 4° del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, denota una facultad, potestad o posibilidad<sup>2</sup> en el actuar de la autoridad de Policía para los casos excepcionales en los cuales esté en riesgo grave la seguridad ciudadana, el orden público y la convivencia pacífica en el marco de actividades que involucren aglomeraciones complejas.

Por lo tanto, la intervención de la Policía es apenas potestativa y complementaria vulnerando los artículos 2 y 218 de la Constitución, en tanto permite la desatención del deber constitucional de preservar el orden público y mantener la convivencia ciudadana, el cual es de obligatorio y de permanente cumplimiento. Máxime si se trata de situaciones excepcionales de grave afectación a la comunidad, sus dinámicas y bienes. Lo cual podría perjudicar los derechos fundamentales a la vida e integridad personal (art. 11 C.Pol.) de los asistentes a dichos eventos, así como de los vecinos de los lugares donde se desarrollan, pues a pesar de que se trata de escenarios propicios para que se

---

<sup>2</sup> El accionante refiere las consideraciones de la sentencia C-086 de 2016 con relación a la expresión “*podrá*”.

presenten episodios violentos que generen muertes y lesiones personales, la protección de la Policía no es obligatoria y, por ende, la entidad puede decidir no cumplir su misión.

Anotó que el deber constitucional de la Policía en materia de orden público es el fundamento y límite de sus competencias<sup>3</sup>. Las autoridades policiales tienen una función preventiva, la cual no se satisface si la Policía decide no intervenir previamente en este tipo de eventos, sino que espera a que las situaciones de fuerza mayor y las alteraciones a la seguridad y al orden público le indiquen que debe actuar, caso en el cual su intervención es de reparación o corrección, no de prevención<sup>4</sup>.

3. Para el accionante, la consecuencia de facultar a la Policía Nacional para ejercer sus funciones constitucionales, se ve reflejada en el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 porque trasladan la responsabilidad en materia de seguridad a los organizadores de este tipo de eventos quienes si bien tienen una carga en materia de seguridad, no son los principales responsables del mantenimiento de la convivencia y el orden público, dado que ese rol le corresponde a la Policía Nacional. La norma cuestionada invierte las obligaciones constitucionales y le exige a los organizadores de estas actividades garantizar la seguridad general de la población que participa y de la que no. En este sentido, permite que la función de mantener el orden público y garantizar la convivencia ciudadana y la convivencia pacífica, que la Constitución consagró en cabeza de la Policía de manera constante y principal (art. 2 y 218 C.Pol.), se traslade por designio legal a los organizadores.

4. Sin mencionar un pronunciamiento específico de la Corte Constitucional aseguró que (i) desprenderse de la función de asegurar el orden público arriesga la existencia del Estado. Explicó que (ii) la privatización de la seguridad conlleva un alto riesgo para los derechos humanos, que genera un servicio oneroso el cual únicamente podrían adquirir aquellos con los medios para obtenerlo. Así, (iii) el Estado está sometido a un régimen de responsabilidad nacional e internacional distinto al aplicable a los particulares en cuyo caso no hay una regulación de obligaciones, legitimación y sistema de reparación frente a violaciones de derechos humanos.

5. Refirió que una empresa de seguridad privada no tiene los mismos controles y mecanismos de monitoreo que sí tiene la Policía Nacional, luego podría verse en la necesidad de usar medidas sensibles como inspecciones corporales, detenciones transitorias, registro de vehículos, uso de mecanismos de control de multitudes como gases lacrimógenos, balas de goma y demás armas no letales sin los niveles de supervisión y control que tiene la fuerza pública.

---

<sup>3</sup> Se refiere a la sentencia T-1206 de 2001.

<sup>4</sup> Agregó que el riesgo para la vida y la integridad de las personas que asisten a estas actividades se evidencia a partir de las cifras ofrecidas por el Instituto Nacional de Medicina Legal, según las cuales en 2015 los casos de violencia asociada a eventos culturales, de entretenimiento y/o deportivo dejaron un número de 10.037 agresiones. En cuanto al homicidio se establece que el 34.41% del total de casos se presentaron en aglomeraciones del público complejas, luego, si la sola participación en estas actividades representa un riesgo, el mismo es mayor si la seguridad es discrecional de las fuerzas de Policía.

6. Adicionalmente, aseguró que la expresión “*convocadas por las entidades públicas*” contenida en el parágrafo 3° del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, transgrede el derecho a la igualdad (art. 13 C.Pol.)<sup>5</sup>, en tanto promueve un trato desigual e injustificado a partir de la calidad del organizador. Mientras la presencia de la Policía en las actividades convocadas por las entidades públicas es obligatoria, no lo es en las de origen privado, a pesar de que muchas de ellas revisten un interés público y social significativo y permiten la materialización de los derechos mencionados.

El público que asiste a un evento que involucra una aglomeración compleja es sobre quien recae el trato desigual, el cual consiste en que para las actividades convocadas por entidades públicas la presencia de la Policía es permanente, imperativa y obligatoria, en cambio, para eventos convocados por privados la presencia de la Policía es eventual, posible, discrecional y/o potestativa. Dicho trato diferente es irrazonable y por ende inadmisiblemente constitucionalmente porque las personas de los dos eventos, con independencia de su organizador, requieren de protección para el mantenimiento del orden público y la convivencia pacífica por presentar las mismas características, pues involucran aglomeraciones de público en circunstancias que exigen la presencia de la Policía sin que varíen sus características, riesgos, amenazas y afectaciones a los que están expuestos los asistentes.

7. En cuanto a la finalidad de la norma infirió que la facultad discrecional le permitiría a la Policía Nacional velar por la seguridad ciudadana en otros lugares del distrito, municipio o área metropolitana; propósito que constituye un fin legítimo del Estado en tanto maximiza el interés general de la ciudadanía por medio de la distribución eficiente del cuerpo policial. Sin embargo, la medida no es idónea pues se descuidan los escenarios donde se produce el mayor porcentaje de violencia interpersonal y porque aumenta significativamente los riesgos a los que están expuestos los asistentes a los eventos y los vecinos de los lugares donde se desarrollan los mismos. Además la medida no es necesaria, pues existen mejores alternativas de colaboración y prevención del orden público que renunciar a la presentación de la Policía Nacional.

8. La medida tampoco es proporcional por cuanto la reducción de costos de funcionamiento de la Policía y la posibilidad de concentrar y maximizar sus esfuerzos en otras áreas no supera la intensidad de la afectación que se produce con la medida<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Lo cual podría repercutir en el desconocimiento de los derechos fundamentales a la cultura (arts. 2, 7 y 70 C.Pol.), a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre (art. 52 C.Pol.), así como la obligación del Estado de promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366 C.Pol.)

<sup>6</sup> (i) Aumenta significativamente los riesgos a la vida y a la integridad personal de los asistentes y vecinos a este tipo de eventos y la vulneración de los derechos a la cultura, la recreación, la práctica del deporte y aprovechamiento del tiempo libre, así como el incumplimiento de la obligación estatal de promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. (ii) Permite una mayor afectación a las comunidades, bienes y dinámicas de los lugares donde se realizan estos eventos y al orden público, la convivencia pacífica y la seguridad. (iii) Traslada la responsabilidad principal en materia de seguridad a los organizadores privados; y (iv) desconoce el deber del Estado y en particular de la Policía Nacional de proteger y promover los eventos privados que revistan un interés público y social.

## IV. INTERVENCIONES

### Intervenciones oficiales

1. **Policía Nacional.** Solicitó declarar **exequibles** las disposiciones demandadas y de manera subsidiaria **condicionar su alcance** en el entendido que en el espacio público deberá haber presencia de la Policía Nacional como garante de la seguridad y convivencia.

Anotó que las normas demandadas deben leerse de manera sistemática con otras disposiciones normativas como, por ejemplo, con las que consagran la primacía del interés general sobre el particular, así como con las normas del mismo Código Nacional de Policía y Convivencia establecen que compete a la Policía Nacional en coordinación con los concejos municipales y distritales la gestión del riesgo, la verificación del cumplimiento de los requisitos para el desarrollo de la aglomeración de público compleja, estando facultadas estas autoridades para aplicar los medios establecidos en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, entre ellos la suspensión inmediata de la actividad.

Consideró que esos presupuestos permiten inferir que la Policía Nacional no puede desligarse de su misión constitucional, sino que, con base en lo señalado en los artículos 2 y 113 de la Constitución, debe trabajar armónicamente con las demás entidades del orden nacional o territorial a fin de conservar el orden público interno, además de garantizar la convivencia y seguridad ciudadana.

Explicó que el término “*podrá*” debe analizarse a partir del estudio realizado por la Policía Nacional que evidencia la necesidad de ejercer un control de lo público, como el servicio de Policía, a fin de evitar que los particulares en ejercicio de actividades privadas con ánimo de lucro usen en beneficio propio los bienes y servicios del Estado. Señaló que dicho estudio consistió en establecer el costo por hora de los funcionarios que participan en eventos de fútbol<sup>7</sup>.

Indicó que esa información demuestra la afectación del servicio de vigilancia en las ciudades. Por ejemplo, en “*Bogotá se dispone de un Policía por cada 1.346 habitantes mientras que en un evento de futbol (sic) dependiendo si es tipo A o B la disposición es de 40 o 37 Policías por asistente*”<sup>8</sup>, lo cual implicó en 2016 un gasto de \$25.362.127.600 y en 2017 de \$16.274.459.420.

Precisó que la expresión debe interpretarse en el sentido de que en los eventos privados la obligación de garantizar la seguridad interna y externa, *prima facie*, compete a los organizadores porque en materia de orden público y de seguridad en el entorno siempre, por misión constitucional, le corresponde a las entidades del Estado.

---

<sup>7</sup> Expone en folios 117 a 120 del cuaderno principal.

<sup>8</sup> En el folio 119 se puede consultar la cifra ofrecida por la Policía Nacional, la cual, parecen incurrir un error.

Frente al párrafo 1° del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 manifestó que la disposición implica que en eventos que involucren aglomeraciones de público complejas la Policía Nacional *“de manera excepcional podrá prestar un servicio público, ante un interés privado a fin de mantener la convivencia ciudadana. Siempre y cuando el evento no facilite las condiciones de seguridad de sus asistentes o vulnere sus derechos”*. Por lo tanto, aunque la Corte decida cambiar la palabra *“podrá”* por *“debe”*, *“de igual manera estaríamos privatizando el servicio de Policía, teniendo en cuenta que la Policía Nacional tendría facultades para determinar la prestación de un servicio para una entidad con ánimo de lucro”*.

En cuanto a los cargos por violación del principio de igualdad, consideró que en el caso objeto de estudio no se pueden comparar las actividades públicas sin ánimo de lucro que persiguen el bienestar para el conglomerado, con los eventos privados con ánimo de lucro, cuya organización y promoción buscan el beneficio económico de un empresario.

**2. Ministerio de Justicia y del Derecho.** Solicitó **estarse a lo resuelto** en la sentencia C-223 de 2017 por considerar que existe cosa juzgada constitucional.

Señaló que el demandante invoca artículos del Código Nacional de Policía y de Convivencia que ya fueron estudiados por la Corte Constitucional en sentencia C-223 del 2017, la cual declaró su inexecutable hasta el 20 de junio de 2019 por considerar que estos asuntos debían ser regulados a través de una ley estatutaria. En consecuencia, no cabría pronunciamiento alguno respecto de las razones expuestas por el demandante al entenderse que las disposiciones acusadas se encuentran fuera del ordenamiento jurídico por sentencia ejecutoriada. Acotó que en las sentencias C-397 de 1995, C-1213 de 2001 y C-423 de 2012 la Corte estableció que en casos de inexecutable diferida no es viable analizar nuevas demandas.

**3. Ministerio de Defensa Nacional.** Solicitó a la Corte declararse **inhibida** para pronunciarse por ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia dado que los cargos se sustentan en afirmaciones subjetivas del accionante. Subsidiariamente, solicitó declarar **exequibles** las normas acusadas, reiterando las razones expuestas por la Policía Nacional relacionadas con los costos que asume la Policía para atender ciertos eventos.

Como argumentos adicionales explicó la diferencia entre el poder de Policía y la función de Policía, con base en las sentencias C-024 de 1994 y C-366 de 1996. Además consideró que la finalidad de la norma atacada es, precisamente, que se creen herramientas o mecanismos jurídicos para que las autoridades competentes establezcan las condiciones de convivencia en el territorio nacional, a la vez que propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas.

También señaló que la Corte en la sentencia T-030 de 2017 se refirió a la facultad del legislador para regular ciertas situaciones que permiten mantener el orden público y, en tal virtud, se puede concluir que lo regulado en los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016 se ajusta a derecho, toda vez que no se desplaza la responsabilidad de la seguridad y convivencia a terceros o entidades privadas; por el contrario, ratifica que la misma está en cabeza del Estado y que las entidades privadas prestarán una ayuda a las entidades policivas sin llegar a extralimitar o suplir las funciones constitucionales otorgadas a la Policía Nacional, lo cual además se ajusta a los parámetros establecidos en las sentencias C-199 de 2001 y T-909 de 2011.

Frente al párrafo 1° del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 reiteró lo manifestado por la Policía Nacional en el sentido de explicar que aunque la Corte decidiera cambiar la palabra “*poder*” por “*deberá*”, la norma seguiría habilitando a la Policía Nacional para actuar “*en casos excepcionales*”.

**4. Ministerio del Interior.** Solicitó a la Corte declararse **inhibida** para pronunciarse sobre la demanda de la referencia. A su juicio, los planteamientos de la censura no cumplen los atributos de claridad, especificidad y pertinencia porque se fundamentan en la particular interpretación que el demandante hace del aparte normativo demandado y de su noción de los deberes de la Policía Nacional en relación con la facultad que las normas acusadas establecen para que este cuerpo armado civil determine qué situaciones exigen su presencia para garantizar la seguridad y el orden público, de esta forma los cargos se estructuran de una lectura aislada asistemática e incompleta de las normas acusadas.

De manera subsidiaria, solicitó declarar la **exequibilidad** de las normas demandadas, en tanto el actor pasa por alto que la regulación tiene como finalidad establecer que la Policía determine su participación o no de acuerdo con la complejidad del evento, pues no todos exigen su presencia so pena de descuidar o distraer la prestación de la seguridad a la comunidad. De otro lado, manifestó que la norma no restringe la posibilidad que tiene el particular de acudir a la Policía una vez tenga la certeza de que va a contar con una significativa participación ciudadana que podría generar un riesgo que atente contra la seguridad y el orden público.

**5. Federación Colombiana de Municipios.** Solicitó a la Corte Constitucional declarar la **exequibilidad** de las normas demandadas.

Consideró que las normas cuestionadas al utilizar la expresión “*podrá*” no establecen una discrecionalidad sino un concepto jurídico indeterminado que en manera alguna puede entenderse como una transferencia de las funciones propias del Policía a los particulares. Según este interviniente, la norma no establece que la Policía esté facultada para elegir si quiere o no participar, pues los hechos le indicarán que tiene el deber de hacerlo por razones de fuerza mayor, seguridad u orden público. A manera de ejemplo expuso que si se presenta un enfrentamiento a las afueras de un estadio y el comandante de la Policía es informado, no podría decir que no le interesa involucrarse, pues

frente a un caso como este la norma no le concede discrecionalidad.

Así las cosas, el sentido de las disposiciones acusadas es aclarar que los servicios de Policía no pueden utilizarse indistinta y rutinariamente para apoyar el control de actividades que usualmente se realizan con ánimo de lucro y, en tal virtud, los empresarios deben contemplar entre sus gastos la seguridad, bien con personal de apoyo logístico o con la presencia de empresas de seguridad y vigilancia privada de modo que la intervención de la Policía no tenga lugar sino cuando se presenten circunstancias que lo ameriten.

### **Intervenciones técnicas y académicas**

**6. Federación Colombiana de Fútbol.** Solicitó a la Corte Constitucional declarar la **exequibilidad** condicionada de las expresiones y apartes demandados en el entendido de que es necesaria e imperativa la presencia, participación e intervención de la Policía Nacional para el mantenimiento de la seguridad y del orden sin perjuicio de la responsabilidad compartida de los privados que organizan actividades que revistan un interés público y social como el fútbol.

Señaló que la jurisprudencia ha considerado que el deporte tiene varias dimensiones y sus beneficios no se limitan a quien lo realiza. En el caso del deporte profesional se trata de un espectáculo público, un medio de realización individual, una ocupación laboral y una actividad económica. Resaltó que el fútbol se ha reconocido como herramienta de transformación social. Sin embargo, en torno a dicha actividad son frecuentes las manifestaciones de violencia, disturbios que solamente se han controlado con la intervención de las fuerzas especiales de la Policía. Las características del público, el tipo de evento y las evidencias nacionales e internacionales hacen del fútbol una actividad de alto riesgo, motivo por el cual se expidió la Ley 1270 de 2009<sup>9</sup> que prevé como una de sus principales funciones la de proponer e impulsar la elaboración de planes para garantizar la seguridad en los estadios y demás mecanismos para prevenir actos violentos.

Asimismo, el Decreto 1717 de 2010<sup>10</sup> adoptó el Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol que incluye un extenso anexo sobre las medidas de seguridad indispensables para el tranquilo desarrollo de los eventos de fútbol. Por su parte en la Ley 1356 de 2009<sup>11</sup> por medio de la cual se expidió la Ley de Seguridad en Eventos Deportivos, derogada por el actual Código Nacional de Policía y Convivencia, se establecía que son las autoridades públicas las “*depositantes*” primarias del deber de seguridad en los estadios y escenarios deportivos con el apoyo subsidiario de las instituciones privadas. También anotó que el artículo 13 de la Ley 1445 de

---

<sup>9</sup> “Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones”.

<sup>10</sup> “Por el cual se adopta el Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones”.

<sup>11</sup> “Por medio de la cual se expide la Ley de Seguridad en Eventos Deportivos”, derogada por la Ley 1801 de 2016.

2011<sup>12</sup> declaró la responsabilidad compartida en los eventos deportivos entre los clubes deportivos y las autoridades estatales, disposición que fue reiterada en el artículo 109 de la Ley 1453 de 2011<sup>13</sup>. Resaltó que en el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol 2014-2024<sup>14</sup>, según el interviniente, se reconoce inequívocamente la obligación primaria del Estado de velar por la seguridad en los estadios de fútbol, misión que no puede ser delegada en los particulares, sin perjuicio de la colaboración subsidiaria de los clubes y organizaciones privadas en esta materia.

Se refirió a las experiencias internacionales en materia de fútbol indicando que en Argentina la Ley n.º 20.665 de 1974 o ley del deporte dispone que el Estado deberá velar por la seguridad y corrección de los espectáculos deportivos. Sin embargo, en la práctica eran los clubes privados los que asumían principalmente tal responsabilidad, lo cual generó una profunda crisis institucional. En 2016 durante la realización del torneo profesional se presentaron episodios de violencia que superaban las medidas que podían ser tomadas por los clubes, razón por la cual se expidió el Decreto Presidencial del 10 de abril de 2017 que asignó la prevención y represión de la violencia en espectáculos deportivos al Ministerio de Seguridad el cual, a su vez, emitió la Resolución 355-E/17 que contiene el Reglamento de Prevención contra la Violencia en Espectáculos Futbolísticos.

Anotó que en Chile se cuenta con el programa “*Estadio Seguro*” que establece un modelo compartido de responsabilidad entre los organizadores privados y los carabineros. Por su parte, la Ley 19327 de 1994 exige, antes de la realización de un evento deportivo, la autorización del Intendente de la región respectiva, previo e Informe de Carabineros. A juicio del interviniente, este esquema compartido no implica que las autoridades puedan desentenderse de su responsabilidad.

Señaló que en Inglaterra, a raíz de los sucesos de violencia ocurridos en 1985 en Bruselas que dejaron como resultado 39 muertos y más de 400 heridos, así como de las protestas ocurridas en abril de 1989 por la falta de organización, seguridad y logísticas que dejaron 96 víctimas fatales, se adoptaron medidas restrictivas para prevenir que hinchas identificados como violentos pudieran salir del país para asistir a espectáculos de fútbol, para sancionar penalmente comportamientos violentos en los estadios y para vetar a un hinchas violento tanto a nivel nacional como en competencias internacionales.

Expuso que el modelo inglés establece deberes en cabeza de los organizadores privados, quienes deben contar con un cuerpo suficiente de apoyo logístico y de seguridad en los estadios, pero también ha reconocido la obligación ineludible y última de las autoridades públicas de asumir su rol como garantes de la seguridad en los estadios.

---

<sup>12</sup> “Por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, las disposiciones que resulten contrarias y se dictan otras disposiciones en relación con el deporte profesional”.

<sup>13</sup> “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

<sup>14</sup> Es la política pública que busca erradicar la violencia dentro y fuera de los estadios.

Finalmente, afirmó que únicamente la Policía Nacional tiene la capacidad, las herramientas y la legitimidad constitucional para garantizar la seguridad en estos eventos de alto riesgo, luego, su presencia y acompañamiento imperativos en estos casos es una cuestión de necesidad. Además, considerando que en la sentencia C-758 de 2002 la Corte Constitucional reconoció que el fútbol es una actividad de interés público y social, que envuelve riesgos a la seguridad, a juicio del demandante, debe ser tratada de la misma manera que las actividades convocadas por autoridades públicas.

**7. Hernán Alejandro Olano García<sup>15</sup>.** Solicitó a la Corte declarar la **inconstitucionalidad** de las normas demandadas considerando que traslada a los particulares organizadores de eventos la actividad de Policía, sin que sean los directamente responsables.

Expuso que la expresión “*podrá*” indica un carácter potestativo mediante el cual un hecho, cualquier que sea su origen, se encuentra sujeto a la libre facultad o potestad de cada individuo, luego, si la norma dijera “*deberá*”, se crearía una obligación. Coincidió con el accionante en que la jurisprudencia<sup>16</sup> acepta dicho entendimiento. Presentó un repaso doctrinario y jurisprudencial de los conceptos de Policía administrativa general, Policía administrativa especial, de los elementos del orden público y de la función de Policía. Hizo énfasis en que la función de Policía se asigna a los cuerpos uniformados, oficiales, suboficiales y agentes de Policía que ejecutan el poder y se caracteriza por ser estrictamente material y no jurídica, en tanto se define como la competencia en el ejercicio del poder reglado de la fuerza.

**8. Instituto Colombiano de Derecho Procesal.** Solicitó a la Corte **estarse a lo resuelto** en la sentencia C-223 de 2017. Adicionalmente, expresó que “*no hay claridad*” en la formulación de los cargos, pues el alcance de las expresiones y “*las vulneraciones del ordenamiento constitucional*” contienen contradicciones y argumentaciones subjetivas. Finalmente, resaltó que el demandante representaba a la División Mayor del Fútbol Colombiano - DIMAYOR-, luego, la demanda más que el ejercicio constitucional ciudadano busca el beneficio de los miembros que conforman dicha agremiación que al recibir los rendimientos y beneficios económicos también tienen obligaciones.

**9. Universidad Externado de Colombia.** Solicitó a la Corte declarar la **inexequibilidad** de los apartes demandados o, subsidiariamente, declarar su **exequibilidad condicionada** bajo el entendido que la existencia jurídica de estas no supone el desconocimiento de la configuración legal propia y conexas de los espectáculos o eventos públicos.

Expuso que las normas demandadas sí pueden ser objeto de un estudio de fondo a pesar de haber sido declaradas inexequibles por cuanto siguen aplicándose y muy probablemente se retomarán en una posterior ley

---

<sup>15</sup> Interviene en condición de experto y como miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, presentando “*su posición personal (nunca institucional)*”, ver folio 106.

<sup>16</sup> Sentencia C-086 de 2016.

estatutaria dada la ausencia de control material de constitucionalidad.

La solicitud de inexecutable de las normas la propone considerando que estas trasladan el deber de conservar la convivencia y la seguridad ciudadana a particulares en eventos que ponen en riesgo la vida y la integridad de los ciudadanos como las aglomeraciones de público complejas. Al respecto, afirmó que las expresiones cuestionadas implican una facultad, lo cual desconoce el deber que tiene la Policía Nacional de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades de conformidad con los artículos 2 y 218 de la Constitución, con el consecuente riesgo para el goce de un ambiente de convivencia sano para las personas que se encuentren en aglomeraciones de público. En igual sentido, considera que reconocer que un particular tiene a su cargo de manera exclusiva la garantía del orden público desconoce el principio del monopolio del uso de la fuerza del Estado reconocido en el artículo 223 de la Constitución.

Hizo referencia a legislaciones internacionales como la inglesa, la cual incluye la participación del Consejo de Europa a través del Convenio Europeo<sup>17</sup> sobre la Violencia e Irrupción de Espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol, sobre la idea de la responsabilidad complementaria que supone el ejercicio de la autoridad pública con la organización deportiva. Por su parte, entidades como la FIFA y la UEFA, han dado pasos comunes en la misma dirección, agregando otros temas<sup>18</sup> con el propósito de abordar problemáticas como la seguridad, violencia, racismo, dopaje y “*amaños*” en partidos de fútbol. También se refirió a la legislación española que cuenta con la Ley 19/07 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, reglamentada por el Real Decreto 203/10, en concordancia con el Real Decreto 748/08. Estas normas regulan la relación de espectadores, organizadores deportivos y autoridades públicas con ocasión de la celebración de espectáculos y competiciones deportivas.

En cuanto a la normativa nacional concuerda con la Federación Colombiana de Fútbol en la enunciación de las Leyes 1270 de 2009, 1356 de 2009, 1445 de 2011 y 1453 de 2011, así como del Decreto 1717 de 2010, listado que adicionó con la alusión a los Decretos 1007 de 2012<sup>19</sup> y 0079 de 2012 por el cual se reglamentan las Leyes 1445 y 1453 de 2011; normas que permiten colegir una coordinación mutua y complementaria de acuerdo a la inseparable responsabilidad que existe entre las autoridades públicas correspondientes y las entidades privadas para llevar a cabo eventos susceptibles de aglomeraciones.

Anotó que una segunda alternativa es la interpretación del contenido de las normas a la luz del deber de coordinación entre el Estado y los particulares, lo que también daría lugar a resaltar el deber de inspección, vigilancia y control

---

<sup>17</sup> El accionante señaló que está disponible en <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/dep-soc/03-Convenio-Europeo-1985.pdf>.

<sup>18</sup> No se indican cuáles.

<sup>19</sup> “*Por el cual se expide el Estatuto del Aficionado al Fútbol en Colombia*”.

que debe ejercer el Estado sobre los particulares a la hora de prestar un servicio público como es el caso de las empresas privadas de seguridad y vigilancia.

Respecto de la propuesta de **exequibilidad condicionada** refirió que existen diferentes regulaciones sobre eventos deportivos que abarcan mecanismos de coordinación mutua y complementaria de acuerdo a la inseparable responsabilidad entre las autoridades públicas y las entidades privadas para llevar a cabo la organización de eventos susceptibles de aglomeraciones. En este sentido, las normas atacadas deben responder a lo dispuesto en las regulaciones vigentes.

### **Intervenciones extemporáneas**

10. La Alcaldía Distrital de Bogotá, Dirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico<sup>20</sup>, la Universidad Nacional de Colombia<sup>21</sup>, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada<sup>22</sup> y la Alcaldía de Medellín<sup>23</sup>, presentaron intervenciones extemporáneas.

## **V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

11. El Procurador General de la Nación mediante concepto 6414, radicado el diecisiete (17) de julio de 2018, solicita a la Corte Constitucional que se declare **estarse a lo resuelto en la sentencia C-223 de 2017**.

Señaló que la Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 2017 integró las disposiciones del Título VI (artículos 47 a 75) para declarar su inexecutable en razón de la relación que tienen los derechos de reunión y manifestación pública con los derechos a la libertad de expresión, la participación política, la libertad de asociación y la libertad de locomoción, por tratarse de garantías que tienen la calidad de fundamentales, asimismo se encontró que dicho título tiene como propósito regular el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública, así como la regulación integral, estructural y completa.

En virtud de los argumentos expuestos la Corte decidió que se vulneró la reserva de ley estatutaria prevista en el literal a) del artículo 152 de la Constitución considerado necesario diferir los efectos de dicha declaración por un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta el 20 de junio de 2019.

Hizo referencia a las dos posturas de la Corte frente al análisis de las normas

---

<sup>20</sup> Intervención presentada el 19 de junio de 2018, cuando el término de fijación en lista del presente asunto venció el 18 de junio.

<sup>21</sup> Intervención presentada el 19 de junio de 2018, cuando el término de fijación en lista del presente asunto venció el 18 de junio.

<sup>22</sup> Intervención presentada el 20 de junio de 2018, cuando el término de fijación en lista del presente asunto venció el 18 de junio.

<sup>23</sup> Intervención presentada el 6 de julio de 2018, cuando el término de fijación en lista del presente asunto venció el 18 de junio.

declaradas inexecutable de forma diferida: (i) la conservación por un tiempo de la vigencia de la norma declarada inexecutable no significa que tales normas no hayan sido objeto de control constitucional y que sea viable pronunciarse sobre nuevas demandas de inconstitucionalidad que se presenten durante el tiempo que esté vigente la norma, así los motivos sean diferentes a los analizados en la sentencia anterior;<sup>24</sup> y (ii) cuando de un examen procedimental se concluye que la norma puede permanecer dentro del orden jurídico durante determinado lapso, ello no obsta para que se emprenda una revisión de tipo sustancial y se declare su executable caso en el cual permanecerá vigente hasta que se agote el lapso fijado en el fallo inicial o se declare inexecutable, cuya consecuencia será el retiro inmediato del ordenamiento jurídico<sup>25</sup>.

Teniendo en cuenta la segunda postura, consideró que en este caso opera la cosa juzgada constitucional dado que la violación a la reserva estatutaria no se agota en un análisis formal, pues requiere de la verificación del contenido de las disposiciones objeto de juzgamiento para luego determinar si se cumplieron los requisitos formales para regularlo.

Argumentó que en dicha sentencia la Corte analizó cada una de las disposiciones revisadas a efectos de fijar su alcance y contenido, por ejemplo, sobre el artículo 52 la Corte determinó su relación con los artículos 47 y 48 porque definen lo que son las aglomeraciones de público y establece una condición para el ejercicio del derecho de reunión, en tanto determina las funciones de la Policía en actividades que involucran aglomeraciones del público complejas y no complejas.

Con relación al alcance y contenido del artículo 62 expuso que la Corte encontró que este enunciado le quita a la Policía la obligación de dar seguridad y protección a las personas en actividades que involucran aglomeraciones del público y complejas (como pueden serlo desfiles, actividades cívicas o deportivas, partidos de fútbol, eventos artísticos, etc.), trasladando dicha obligación a los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresas de logística. Señaló que la Corporación consideró que además el artículo implica el relevo de las obligaciones de seguridad y protección que debe prestar la Policía Nacional, especialmente en el caso de aglomeraciones complejas como los partidos de fútbol, conciertos y similares, cuya seguridad interna y externa deberá contratarse por los organizadores sin considerar lo que dispone el artículo 218 de la Constitución.

Estimó que el análisis material realizado por la Corte también se evidencia en (i) la determinación de que este título regulaba derechos fundamentales; (ii) la constatación de que se trata del desarrollo de los derechos de reunión y manifestación pública; y (iii) se trata entonces de una regulación integral, estructural y completa de los derechos fundamentales enunciados. En ese

---

<sup>24</sup> Sentencia C-027 de 2012.

<sup>25</sup> Sentencia C-088 de 2014.

orden concluyó que dicho examen es material e impide a la Corte volver a juzgar las disposiciones.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

1. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que la norma acusada parcialmente hace parte de una ley de la República, en este caso, la Ley 1801 de 2016 -Código Nacional de Policía y Convivencia-.

### **Estudio previo**

#### **1. Aptitud de la acción de inconstitucionalidad**

El Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y el Ministerio de Defensa Nacional solicitaron a la Corte inhibirse. En su concepto, la demanda no cumple con los presupuestos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

Al respecto, este Tribunal considera que la demanda cumple –con la excepción que se describe adelante-- las exigencias para que se expida un pronunciamiento de fondo al plantear un cargo apto de inconstitucionalidad<sup>26</sup>, por la presunta vulneración de los artículos 2 (garantía estatal de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como de la convivencia pacífica) y 218 (el fin primordial de la Policía Nacional 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).

Se trata de un argumento *claro* en tanto el actor plantea que la Constitución impone al Estado la obligación de ofrecer seguridad y garantizar la convivencia pacífica a los ciudadanos en escenarios de alto riesgo de afectación a la comunidad -aglomeraciones de público complejas- y, en consecuencia, el uso de expresiones que no establezcan un imperativo se opone a los mandatos de la norma superior (arts. 2 y 218) las cuales sí contienen expresiones que suponen una obligación inexcusable.

De la misma manera, sobre el requisito de *certeza* debe concluirse que el accionante no apela a expresiones distintas a las consignadas en las disposiciones cuestionadas pues de la lectura desprevenida de la norma es

---

<sup>26</sup> Sentencias C-571 de 2017, C-209 de 2016, C-795 de 2014, C-533, C-456, C-198 de 2012, C-101, C-029, C-028 de 2011, C-595 de 2010, C-523 y C-149 de 2009. Tomando en cuenta la naturaleza pública e informal que caracteriza este tipo de demandas, no se precisa de extensos ni rigurosos argumentos para habilitar el análisis de constitucionalidad, siempre y cuando se pueda advertir la exposición adecuada del concepto de la violación, es decir, la existencia de fundamentos que muestren la oposición objetiva y verificable entre la Constitución y las normas acusadas, aun cuando no se prohíjen los razonamientos expresados o finalmente se declare la exequibilidad.

factible asumir, *prima facie*, que la expresión “*podrá*” conlleva una simple facultad. Así, el actor identificó normas de rango inferior, expresión “*podrá*” contenida en el párrafo 1º del artículo 52 y en los incisos 3º y 4º del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, que se ocupan de definir las obligaciones de un órgano estatal frente a las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

Asimismo, se advierte que el actor expone razones concretas, que permiten efectuar una confrontación entre el texto constitucional y las normas objeto de reproche, cumpliendo así con el presupuesto de *especificidad*. En cuanto a la presentación de argumentos *pertinentes*, para la Sala se acredita dicha exigencia comoquiera que los mismos giran en torno de una norma constitucional. La demanda contiene reflexiones acerca del alcance de los artículos 2 y 218 de la Constitución frente al de las normas cuestionadas sin hacer alusión a otro tipo de normativa o a conceptos innecesarios.

De otro lado, dichas reflexiones son *suficientes* para generar una duda acerca de la constitucionalidad de las normas cuestionadas, dado que explican con idoneidad porqué el actor considera que la Constitución prevé la intervención de la Policía Nacional en contextos masivos debe ser obligatoria en aras de salvaguardar los deberes impuestos en los artículos 2 y 218 de la Constitución.

En frente del cargo formulado contra la expresión “*convocadas por las entidades públicas*” contenida en el párrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, acusada por supuestamente desconocer el principio de igualdad, la Corte encontró que la demanda carece de certeza, pues, en realidad el cargo se corresponde más con una apreciación subjetiva del actor que con un auténtica disposición normativa contenida en la expresión demandada, pues, trátase de aglomeraciones convocadas por particulares o por entidades públicas, la Policía Nacional deberá garantizar la seguridad y el orden público, en los términos atrás anotados.

No sucede lo mismo respecto de la demanda en contra de la expresión “*convocadas por las entidades públicas*” contenida en el párrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, por la presunta vulneración del artículo 13 de la Constitución, el cual, a juicio de la Sala Plena carece del presupuesto de certeza.

Si bien el actor identifica los grupos o situaciones de hecho que aparentemente se encuentran en condiciones iguales o similares, esto es, los eventos organizados por *entidades públicas* y los eventos convocados por las *empresas particulares*, en realidad el cargo se corresponde más con una apreciación subjetiva, genérica y abstracta del actor que con un auténtica disposición normativa contenida en la expresión demandada, pues, trátase de aglomeraciones convocadas por particulares o por entidades públicas, la Policía Nacional deberá garantizar la seguridad y el orden público, en los términos que serán expuestos en esta providencia.

Así las cosas, de la norma acusada no se infiere que en aglomeraciones de público complejas convocadas por particulares la Policía Nacional renuncie a garantizar el orden y la convivencia pacífica, porque la misma disposición ordena a dicha institución prestar sus servicios de manera excepcional “cuando existan razones de fuerza mayor, seguridad u orden público que lo aconsejen”.

En efecto, tanto el párrafo primero como el tercero el artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, prescriben que el apoyo de la Policía en las aglomeraciones de público complejas se circunscribe, en ambos casos –eventos públicos y privados–, a lo que demanden las necesidades de orden público y seguridad. Así, la presencia de la fuerza pública está condicionada, en los dos escenarios, a que las circunstancias “lo aconsejen” o “lo exijan”. Por lo tanto, el actor no logró demostrar un trato diferenciado hacia las personas que concurren a este tipo de actividades –sea que fueren organizadas por entidades públicas o por particulares–.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional únicamente analizará los cargos contra los artículos 52 (parcial) y 62 (parcial), por desconocimiento de los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 2, y 218 de la Constitución, en los términos del problema jurídico que se planteará más adelante.

**2. Cosa juzgada constitucional:** *la Corte Constitucional es competente para pronunciarse de fondo sobre la demanda ante la inexistencia de cosa juzgada constitucional*

Los artículos 52 y 62 demandados parcialmente, fueron objeto de estudio de constitucionalidad en la sentencia C-223 del 2017, decisión por medio de la cual se resolvió declarar la inexecutable diferida del Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*” y, en consecuencia, de los artículos objeto de estudio en esta oportunidad.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, este último de manera subsidiaria, solicitaron a la Corte no pronunciarse sobre la demanda ante la existencia de una cosa juzgada constitucional, teniendo en cuenta que mediante sentencia C-223 de 2017 la Corte Constitucional declaró la inexecutable diferida de las normas acusadas.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la cosa juzgada constitucional “*es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Sentencia C-774 del 2001.

La cosa juzgada puede ser<sup>28</sup>: i) *constitucional formal*, cuando ante la Corte Constitucional se pone en consideración el estudio de exequibilidad de un texto legal sobre el cual existe un fallo de constitucionalidad<sup>29</sup>; ii) *material*, cuando en un pronunciamiento jurisprudencial se estudió un contenido normativo similar al demandado pero la nueva controversia se enmarca en un texto legal diferente<sup>30</sup>; iii) *absoluta* que acaece cuando la decisión concluye que la norma demandada se estudió de conformidad con la totalidad de la Carta Política y en esa medida se impide la admisión de más demandas sobre el mismo texto normativo<sup>31</sup>; iv) *relativa*, cuando este Tribunal estudió la exequibilidad de un texto normativo únicamente a la luz de determinados cargos, motivo por el cual la disposición podrá ser estudiada desde una nueva perspectiva constitucional.<sup>32</sup>

La Corte ha examinado el alcance de la cosa juzgada frente a decisiones de inexecutable diferida. Dos posturas han sido consideradas. En un primer momento, la Corte optó por declarar la improcedencia de un nuevo estudio de las normas declaradas inexecutable aun cuando los efectos de esa determinación se hayan diferido<sup>33</sup>. Más adelante, la Corte cambió su posición para permitir el estudio de las normas declaradas inexecutable con efectos diferidos cuando el vicio por el cual se declaró su inconstitucionalidad fue de trámite, considerando si la norma sigue produciendo efectos<sup>34</sup>.

Respecto de la primera postura la sentencia C-1211 de 2001 afirmó que el Tribunal no tenía otra alternativa que estarse a lo resuelto porque, *“habiendo optado por un pronunciamiento sobre la totalidad de la Ley, considerándola como un ordenamiento integral, no podría luego, y frente a la expresa decisión que sobre la materia se adoptó en la Sentencia C-737 de 2001, proferir fallos particulares sobre todos y cada uno de los artículos de la ley que sean demandados de manera separada. Tal como se expresó, habiéndose declarado la inexecutable con efecto diferido de la ley, corresponde al Congreso, dentro de su potestad de configuración y respetando las limitaciones que le impone, tanto en la forma como en el fondo, el ordenamiento constitucional, proferir una nueva ley de regalías”*. De esta manera concluyó que la posibilidad de un nuevo análisis sobre vicios de fondo

<sup>28</sup> Ver sentencias C-043 y C-059 de 2018.

<sup>29</sup> Sobre la configuración de la cosa juzgada constitucional formal esta Corporación ha sido clara en señalar que se presenta cuando se pretende poner en estudio la constitucionalidad de una norma sobre la cual existe un pronunciamiento previo. Se pueden consultar las sentencias C-190 de 2017, C-007 de 2016 y C-178 de 2014.

<sup>30</sup> En ese sentido, la sentencia C-190 de 2017 señaló que la cosa juzgada constitucional material se configura *“cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido normativo es decir, la norma en sí misma, es sustancialmente igual a aquel que se examina en una nueva ocasión”*.

<sup>31</sup> Sobre la figura la sentencia C-774 de 2001 explicó que se presenta cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, tanto en su parte resolutoria como motiva, es decir, se entiende que la norma es executable o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional. Se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-1024 de 2004, C-007 de 2016 y C-190 de 2017.

<sup>32</sup> La sentencia C-287 de 2014 explica que *“(…) el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro “se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado”*.

<sup>33</sup> Auto 311 de 2001, sentencias C-423 y C-027 de 2012, C-367 de 2011 y C-863, C-957, C-1049, C-1211 de 2001.

<sup>34</sup> Ver sentencias C-009 de 2018 y C-088 de 2014.

o de forma debía tener como punto de partida la nueva normativa que expidiera el Congreso para cumplir los parámetros establecidos en la sentencia que declaró la inexecutable diferida<sup>35</sup>.

En el Auto 311 de 2011 la Corte reiteró la regla anotada y consideró que “[c]uando una ley es declarada inexecutable, por vicio de procedimiento en su formación, en realidad la voluntad del legislador no se ha formado nunca, o no ha surgido válidamente a la vida jurídica y en consecuencia no es ni siquiera necesario examinar si es inexecutable por razones de fondo (...)”. En este sentido, la declaratoria de inconstitucionalidad le restaba validez a la norma, aunque se mantuviera temporalmente su vigencia.

Para modificar la regla establecida en los pronunciamientos citados, en la sentencia C-088 de 2014, la Corte consideró que dicho entendimiento no observaba los principios que orientan el control constitucional, especialmente el principio democrático. Dispuso que en asuntos donde se declara la inexecutable diferida, la norma sigue vigente, y puede producir efectos jurídicos por el término de dicho diferimiento, luego, sería posible analizar su inconstitucionalidad a la luz de una nueva acusación. De este modo, precisó que *“existe una diferencia constitucionalmente relevante entre los vicios de una y otra naturaleza, y que en la hipótesis examinada, la verificación de una falencia procedimental no excluye, ni debe excluir, el examen por vicios de orden sustantivo, comoquiera que mientras las exigencias formales y procedimentales para la validez de una disposición legal, se establecen en función del principio democrático y del principio de publicidad, las segundas se orientan a la protección y defensa de los principios y valores contenidos en el texto constitucional que no tienen un vínculo directo con aquellos”*.

Concluyó que cuando a la luz de un examen procedimental la Corte decide mantener la norma cuestionada durante un periodo determinado *“ello no obsta para que se emprenda una revisión de tipo sustancial, y bien, o se declare su executable, caso en el cual permanecerá vigente hasta que se agote el lapso temporal fijado en el fallo inicial, o se declare inexecutable, caso en el cual deberá ser retirada del orden jurídico inmediatamente”*.

Recientemente, en la sentencia C-009 de 2018, la Corte Constitucional conoció una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016, por vicios de procedimiento (reserva de ley estatutaria) y de fondo (principio democrático y pluralismo, entre otros). Aplicando la regla expuesta, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-223 de 2017 respecto de los vicios de procedimiento pero a su vez, decidió pronunciarse sobre los cargos de fondo al no encontrar configurada la cosa juzgada constitucional.

---

<sup>35</sup> En el Auto 311 de 2001, al resolverse un recurso de súplica, también se explicaron las razones por las cuales no se asumía el conocimiento del asunto. Al respecto se indicó que cuando *“la Corte declara la inconstitucionalidad de una determinada norma o de todo un ordenamiento legal, el efecto que ello produce es su expulsión o desaparición del ordenamiento positivo y, en consecuencia, sobre ellos no se puede volver, esto es, no pueden ser objeto de nuevo pronunciamiento constitucional”*.

En esta ocasión la Sala ratifica las conclusiones de las sentencias C-088 de 2014 y C-009 de 2018, toda vez que es el resultado de un análisis que sistematiza los principios que deben regir el criterio del juez constitucional a la hora de definir la conformidad de una norma ordinaria con la Constitución.

Este Tribunal advierte que efectivamente en la sentencia C-223 de 2017 se declaró la inexecutable **diferida** de los artículos acusados en la demanda que nos ocupa *“por la ausencia del procedimiento legislativo agravado que se exige para las leyes estatutarias, con violación de la reserva de ley dispuesta en la Constitución, respecto de una materia específica como es la regulación de derechos fundamentales, tal y como se ha hecho con otros derechos fundamentales como hábeas data, petición, los derechos de las mujeres y participación política, entre otros casos”*.

Resulta importante señalar que en dicho pronunciamiento la Corte expresó que el artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 implicaba *“el relevo de la obligaciones de seguridad y protección que debe prestar la Policía Nacional, especialmente en el caso de las aglomeraciones complejas como los partidos de fútbol, conciertos y similares, cuya seguridad ‘interna y externa’ deberá ser contratada por los organizadores (artículo 62), sin considerar lo que dispone el artículo 218 de la Constitución”*. Sumado a esto, este Tribunal consideró que los artículos 58 y 62 de la misma ley invertían *“el modo de cumplir las obligaciones constitucionales de la Policía Nacional, en el sentido que el servicio de seguridad deja de ser una obligación de la Policía, para ser una facultad. En tal sentido el inciso tercero del artículo 62 establece que para el caso de las actividades que involucren aglomeraciones complejas, y solo ‘En casos excepcionales’, la Policía Nacional ‘podrá’ complementar la seguridad privada”*.

También hizo la siguiente apreciación sobre los artículos 58, 60 y 62: [las normas] *“definen lo que sean (sic) las actividades que involucran aglomeraciones complejas y no complejas, a la vez que definen el papel de la Policía Nacional en ellas, invirtiendo el rol de dicha institución en el cumplimiento de la obligación constitucional de seguridad, que pasa a ser residual y no principal, facultativa y no obligatoria, privilegiando el servicio de seguridad privada sobre el público”*. Como conclusión definitiva determinó que el vicio de estas disposiciones tenía su génesis en su aprobación porque al regular el derecho fundamental de reunión, debía haberse tramitado como ley estatutaria<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> “En consecuencia y como balance de todo lo anterior, la Sala considera que la normatividad dispuesta en el Título VI Del derecho de reunión, del Libro Segundo, 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 de la Ley 1801 de 2016, consiste 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 versa sobre el núcleo esencial, los elementos estructurales y los principios básicos de esos mismos derechos, en el sentido de haber consagrado límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura y los principios de tales derechos, lo que obligaba a que esa regulación sea expedida por los procedimientos de la ley estatutaria y no por los de la ley ordinaria, como en efecto sucedió, razón por la cual, la Corte Constitucional declarará la inexecutable de las referidas normas, defiriendo los efectos de dicha declaración por un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019.”

Como puede advertirse, a pesar de las afirmaciones realizadas en este fallo sobre el contenido de las disposiciones que interesan al presente debate y a la alusión superficial del artículo 218, **el juicio que la Corte realizó en esa oportunidad solamente abarcó un análisis formal de las normas declaradas inexecutableas**. Así pues, las observaciones trascritas anteriormente no constituyen un análisis de constitucionalidad de la norma sino la descripción de los contenidos normativos en aras de unificar si se trataban de aquellos propios de regulación a través de una ley estatutaria.

**En suma**, la Sala Plena considera que en este caso no existe cosa juzgada constitucional, ni formal ni material, con relación a los apartados de las normas demandadas toda vez que **no se dio un pronunciamiento de fondo** en el cual se hayan contrastado las disposiciones acusadas con los derroteros constitucionales invocados por el accionante. En ese orden, es procedente que la Sala aborde el estudio de dichas normas a la luz de los artículos 2 y 218 de la Constitución, dado que su inconstitucionalidad no fue definida a partir de su contenido material, y en todo caso hoy producen efectos en atención al aplazamiento de su inexecutableidad hasta el 20 de junio de 2019.

**3. Integración normativa de la expresión “De manera excepcional” contenida en el párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 y de la totalidad del artículo 62 de la misma ley.**

La Policía Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional manifestaron que el párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 implica que en eventos que involucren aglomeraciones de público complejas, la Policía Nacional *“de manera excepcional podrá prestar un servicio público, ante un interés privado a fin de mantener la convivencia ciudadana (...) [s]iempre y cuando el evento no facilite las condiciones de seguridad de sus asistentes o vulnerar sus derechos”*. Por lo tanto indican, que aunque la Corte decida cambiar la palabra *“podrá”* por *“debe”*, *“de igual manera estaríamos privatizando el servicio de Policía, teniendo en cuenta que la Policía Nacional tendría facultades para determinar la prestación de un servicio para una entidad con ánimo de lucro”*.

Por lo expuesto, resulta pertinente analizar si es procedente integrar normativamente la norma demandada, a la luz de lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional.

El inciso tercero del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 establece la figura de la unidad normativa, en los siguientes términos:

*“Artículo 6o. Repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad dentro de los diez días siguientes. (...)”*

*El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite*

*previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”.*

En desarrollo de esta norma, la jurisprudencia constitucional<sup>37</sup> ha señalado que la integración normativa es una facultad de la Corte Constitucional, que le permite constituir al análisis de cargos propuestos, normas no demandadas. El objetivo de la integración es ejercer debidamente el control constitucional y dar una solución integral a los problemas planteados por el demandante o los intervinientes. Se trata, sin embargo, de una facultad excepcional, y solo procede en tres casos: (i) cuando el demandante acusa una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; en estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición de cuya constitucionalidad existan serias dudas<sup>38</sup>.

La procedencia de la primera hipótesis depende del cumplimiento de dos supuestos, a saber<sup>39</sup>: “(i) que lo acusado sea un contenido comprensible como regla de derecho que pueda contrastarse con las normas constitucionales y (ii) verificar si los apartes que no han sido demandados perderían la capacidad de producir efectos jurídicos en caso de declararse la inexecutable del fragmento normativo demandado”<sup>40</sup>.

La segunda hipótesis se evidencia cuando la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otros enunciados que posean el mismo contenido deóntico<sup>41</sup>.

La tercera hipótesis acontece cuando la norma o normas demandadas se encuentran intrínsecamente relacionadas con otra de cuya constitucionalidad existan serias dudas. A juicio de la Corte, la procedencia de esta hipótesis está supeditada al cumplimiento de dos supuestos distintos y concurrentes<sup>42</sup>: (i) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; y (ii) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. Al respecto, la Corporación ha señalado además, que “es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma

<sup>37</sup> Sobre el punto la jurisprudencia ha sido constante y pueden ser consultados numerosos fallos, entre ellos, sentencia C-182 de 2016, C-055 de 2010, C-355 de 2006, C-539 de 1999, C-539 de 1999 y C-320 de 1997.

<sup>38</sup> Sentencia C-889 de 2012.

<sup>39</sup> Sentencia C-055 de 2010, reiterada en la sentencia C-182 de 2016.

<sup>40</sup> Sentencia C-223 de 2017.

<sup>41</sup> Sentencia C-410 de 2015.

<sup>42</sup> En la sentencia C-223 de 2017 la Corte acudió a la integración normativa con fundamento en esta hipótesis.

demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”<sup>43</sup>.

En el asunto objeto de estudio lo que se demanda es la facultad que la norma otorga a la Policía Nacional con el fin de decidir si presta o no el servicio de vigilancia y seguridad en eventos catalogados como aglomeraciones de público complejas. El demandante acusó la palabra “podrá” contenida en el párrafo 1º del artículo 52<sup>44</sup> y en los incisos 3º<sup>45</sup> y 4º<sup>46</sup> del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016; sin embargo, de la lectura de las normas demandadas se evidencia que no solo el verbo “podrá” conllevaría una interpretación en el sentido de facultar a la Policía Nacional para decidir prestar o no los servicios de vigilancia y seguridad en eventos que involucren aglomeraciones complejas, complementar la seguridad de dichas actividades y hacer presencia en el lugar. También la expresión “de manera excepcional” contenida en el párrafo 1º del artículo 52 podría generar una interpretación en el mismo sentido, es decir, como una limitación de actuación de la Policía Nacional en eventos donde se puedan presentar riesgo grave a la convivencia y a la seguridad ciudadana.

Por lo anterior, aunque no se trata de una reproducción exacta del verbo demandado, la Corte considera necesaria la integración de la expresión “De manera excepcional” contenida en el párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, con el fin de evitar que un posible fallo de inexecutable resulte inocuo al no expulsarse del ordenamiento dicha expresión.

### **Problema jurídico y metodología de decisión**

4. Le corresponde a la Corte determinar si (i) las expresiones “de manera excepcional” y “podrá” contenidas en el párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 vulneran los artículos 2 y 218 de la Constitución. Adicionalmente, si (ii) el inciso primero y las expresiones “podrá” contenidas en los incisos tercero y cuarto del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, vulneran los artículos 2 y 218 de la Constitución.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte abordará los siguientes tópicos (i) la Policía Nacional y su función constitucional; (ii) la función constitucional de la Policía Nacional y el principio de exclusividad de la fuerza pública como límites para la prestación del servicio de vigilancia por parte de empresas privadas y (iii) la seguridad ciudadana en aglomeraciones de público complejas. A partir de las conclusiones que allí se obtengan (iv)

<sup>43</sup> Sentencia C-320 de 1997.

<sup>44</sup> “De manera excepcional la Policía Nacional podrá prestar servicios de vigilancia y seguridad dentro y fuera de actividades que involucren aglomeraciones de público complejas, cuando existan razones de fuerza mayor, seguridad u orden público que lo aconsejen, y no descuiden o distraigan esfuerzos relacionados con la seguridad y convivencia del municipio o departamento”.

<sup>45</sup> “En casos excepcionales de riesgo grave a la convivencia y a la seguridad ciudadana, la Policía Nacional podrá, sin descuidar sus responsabilidades frente al resto de la población, complementar la seguridad privada en las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas”.

<sup>46</sup> “La Policía Nacional podrá, sin embargo, por iniciativa propia, ingresar en todo momento y bajo cualquier circunstancia a las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas, en el cumplimiento de sus funciones”.

procederá a pronunciarse sobre los cargos planteados en esta oportunidad.

### **La Policía Nacional y su función constitucional. Reiteración jurisprudencial**

5. El artículo 2 de la Constitución consagra los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales están: servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, entre otros. La misma disposición asigna a las autoridades de la República el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares y del Estado.

Con tal fin, el artículo 216 de la Constitución instituyó la Fuerza Pública conformada por las fuerzas militares y la Policía Nacional. Por su parte, el artículo 218 constitucional dispone que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación y tiene como objetivo principal mantener “*las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*”.

6. En diferentes oportunidades la Corte Constitucional se ha ocupado de definir en qué consiste la función constitucional de la Policía Nacional<sup>47</sup>. Así, en la sentencia C-453 de 1994 la Corte consideró que “*la misión de la Policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado*”. También ha dispuesto que “*de su accionar depende, por una parte, que los asociados puedan ejercer a plenitud sus derechos y libertades dentro del marco de la Constitución y la ley y, por otra, garantizar la convivencia pacífica dentro del seno de la sociedad colombiana*”<sup>48</sup>. En términos similares ha concluido que “[e]l servicio público de Policía tiene entonces como fin primordial, la garantía de bienes comunitarios esenciales, presupuesto de la convivencia, tales como la seguridad, la tranquilidad y la salubridad que transfieren ese carácter esencial a la actividad encaminada a preservarlos, en función de atribuciones ordinarias señaladas en el artículo 213 de la Carta Política”<sup>49</sup>.

En un Estado Social de Derecho, la preservación del orden público representa el fundamento y el límite de las competencias de Policía. Al referirse al orden público, este Tribunal lo ha definido como “*el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos*”<sup>50</sup>. Así las cosas, la Corte ha considerado que

<sup>47</sup> Ver sentencias C-1214, C-421 de 2002, T-1206 de 2001 y C-453 de 1994, entre otras.

<sup>48</sup> Sentencia C-525 de 1995 reiterada en la sentencia C-1214 de 2001. En la sentencia T-552 de 1995 la Corte consideró que “*La actividad que cumple la Policía es, entonces, de vital importancia para sostener las condiciones mínimas de convivencia, sobre la base de la persecución material al delito, merced a las acciones y operativos indispensables para la localización y captura de quienes lo perpetran y para la frustración de sus antisociales propósitos*”.

<sup>49</sup> Sentencia C-020 de 1996.

<sup>50</sup> Sentencias C-813 de 2014, C-889 de 2012, C-179 de 2007, C-825 de 2004, C-251 de 2002, SU-476 de

este deber de protección es función, principalmente, de las autoridades de Policía por ser las encargadas de garantizar el derecho constitucional fundamental a la salvaguarda de todas las personas dentro del territorio de la República<sup>51</sup>.

Recientemente, en la sentencia C-225 de 2017 la Sala Plena de la Corte Constitucional se ocupó de definir el concepto de orden público, así: *“la importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016<sup>52</sup>, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”<sup>53</sup>, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental<sup>54</sup>, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales<sup>55</sup>, al amparo del principio de dignidad humana<sup>56</sup>”* (negritillas no originales).

7. En el régimen constitucional colombiano la noción de Policía presenta varias acepciones<sup>57</sup>, todas ella dirigidas al cumplimiento de los deberes sociales, el logro de la convivencia pacífica entre los asociados y el mantenimiento de la seguridad individual y colectiva<sup>58</sup>. Recientemente en la sentencia C-223 de 2017, reiterando lo dispuesto en la sentencia C-117 de 2006, la Corte precisó las formas de actividad del Estado relacionadas con la preservación y el restablecimiento del orden público, así:

---

1997 y C-024 de 1994, entre otras.

<sup>51</sup> En la sentencia C-020 de 1996, la Corte estableció que *“el servicio público de Policía está íntimamente ligado al orden público interno, y únicamente puede estar a cargo del Estado, a fin de garantizar su imparcialidad. Resulta además claro que a la prestación del servicio público de Policía no pueden concurrir los particulares, y así lo precisa el artículo 216 de la Carta Política al estipular que ‘la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional’”* (subraya fuera del texto). Ver sentencia C-252 de 1995.

<sup>52</sup> Artículo 5 de la Ley 1801 de 2016: *“Definición. Para los efectos de este Código, se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”*.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, sentencia C-024/94, fórmula reiterada, entre otras, por las sentencia C-824/04, C-117/06 y C-435/13.

<sup>54</sup> Bajo el entendido de que la sanidad medioambiental integra la salubridad pública, pero es un concepto más amplio.

<sup>55</sup> *“(…) orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas”*: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

<sup>56</sup> *“El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos”*: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

<sup>57</sup> La sentencia C-024 de 1994 hizo una primera presentación del tema señalando cuatro significaciones: *“El concepto de Policía es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la Policía administrativa. De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de Policía. En tercer término, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la Policía judicial”*.

<sup>58</sup> Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-211 de 2017, C-490, C-492 y C-790 de 2002, C-110, C-1444, y C-1410 de 2000, SU-476 de 1997, C-366 de 1996, C-024, C-044 y C-226 de 1994 y C-557 de 1992 y de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena sentencia de abril 21 de 1982.

*“El poder de Policía se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social. Agregó la Corte que esta facultad permite limitar el ámbito de las libertades públicas en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República.*

*La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.*

*Finalmente dijo la Corte en la referida Sentencia C-117 de 2006, que la actividad de Policía es la ejecución del poder y de la función de Policía en un marco estrictamente material y no jurídico, correspondiendo a la competencia del uso reglado de la fuerza, que se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de Policía”.*

Acorde con lo anterior, las medidas para preservar el orden público pueden consistir en “(i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función”<sup>59</sup>.

8. Ahora bien, la Corte Constitucional ha reiterado que el ejercicio del poder, función y actividad de Policía deben responder a unos límites para su ejercicio. El poder de Policía está sujeto a los mandatos constitucionales y a la regulación internacional sobre derechos humanos ratificados por Colombia<sup>60</sup>. La función de Policía además de los límites constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos se encuentra sometida al principio de legalidad<sup>61</sup>, a la eficacia<sup>62</sup> y necesidad del uso del poder<sup>63</sup>, a la

<sup>59</sup> En la sentencia C-117 de 2006 la Corporación precisó la relación existente entre el poder y la función de Policía, señalando que “el ejercicio del poder de Policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establece las reglas que permiten su concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de Policía se hacen cumplir las disposiciones legales establecidas en virtud del ejercicio del poder de Policía, a través de actos administrativos concretos”. Ver sentencias C-179 de 2007, C-117 de 2006 y C-825 de 2004.

<sup>60</sup> En la sentencia C-211 de 2017, la Corte aclaró que “los poderes subsidiarios de Policía podrán ser ejercidos por las asambleas departamentales y el concejo distrital de Bogotá, y los residuales por los demás concejos distritales y municipales (arts. 12 y 13, Código Nacional de Policía y Convivencia). Los gobernadores y alcaldes podrán ejercer poder de Policía extraordinario para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad (art. 14)”.

<sup>61</sup> Este principio es relevante en tanto el ejercicio de sus funciones puede afectar libertades y derechos.

proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad, porque las medidas de Policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población. La *actividad* de Policía, por su parte, se encuentra limitada por los aspectos señalados anteriormente para el *poder* y la *función* de Policía, por el respeto de los derechos y libertades de las personas y por los controles judiciales a su ejercicio<sup>64</sup>.

9. Según lo dispuesto en el actual Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) este tiene carácter preventivo y busca “*establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional*” propiciando el cumplimiento de los deberes y obligaciones las personas y reglamentando el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía. La misma regulación acoge los conceptos de poder<sup>65</sup>, función<sup>66</sup> y actividad<sup>67</sup> de Policía estructurados por la jurisprudencia constitucional.

Por otra parte, divide las categorías de convivencia en: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública<sup>68</sup>. Sobre la primera indica que se orienta a garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional y la tranquilidad buscando que las personas ejerzan sus derechos sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. Dispone además que los fines de las normas de convivencia social previstas en este Código son los siguientes: “1. *Que el ejercicio de los derechos y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la constitución y la ley.* 2. *El cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia.* 3. *El respeto por las diferencias y la aceptación de ellas.* 4. *La resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia.* 5. *La convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico.* 6. *Prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz*”<sup>69</sup>.

10. **En síntesis**, la Policía Nacional tiene como fin principal la prevención de aquellas conductas que constituyen amenazas de afectación del orden público o impiden la convivencia entre las personas. Las medidas para preservar el orden público y la convivencia provienen del poder de Policía, la función de Policía y la actividad de Policía, cada uno ejercido por distintas autoridades, las cuales encuentran límites definidos por la Constitución y por la ley.

---

<sup>62</sup> La actuación de la Policía llega hasta donde comienzan las relaciones privadas. En este sentido, la Policía no está instituida para proteger intereses estrictamente privados.

<sup>63</sup> El artículo 3º del “*Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley*”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, establece que las autoridades solo utilizarán la fuerza en casos estrictamente necesarios.

<sup>64</sup> Sentencias C-813 de 2014 y C-241 de 2010.

<sup>65</sup> Artículo 11, Ley 1801 de 2016.

<sup>66</sup> Artículo 16, Ley 1801 de 2016.

<sup>67</sup> Artículo 20, Ley 1801 de 2016.

<sup>68</sup> Artículo 6, Ley 1801 de 2016.

<sup>69</sup> Artículo 7, Ley 1801 de 2016.

## **La función constitucional de la Policía Nacional y el principio de exclusividad de la fuerza pública como límites para la prestación del servicio de vigilancia por parte de empresas privadas**

11. La seguridad de la sociedad, entendida como el mantenimiento del orden, la paz y el disfrute de los derechos, es un fin del Estado (art. 2 C.Pol.) y su prestación es inherente a su finalidad social. La Corte Constitucional ha reconocido que la seguridad es un servicio público primario, cuya prestación está a cargo de la fuerza pública<sup>70</sup>.

12. En esa dirección el artículo 216 de la Constitución consagra el principio de exclusividad de la Fuerza Pública. En tal virtud, existen funciones y facultades que son propias de la Policía Nacional, las cuales en ningún momento pueden ser atribuidas a los particulares, como lo es la preservación del orden público. Tampoco podría el Estado atribuir a los particulares la posesión y uso de armas que pongan en duda la naturaleza exclusiva de la Fuerza Pública. El principio implica que la ley colombiana no puede amparar la existencia de organismos armados no oficiales o de carácter privado que actúen en forma paralela para cumplir las funciones que la Constitución asigna exclusivamente a las fuerzas militares y a la Policía Nacional<sup>71</sup>.

13. Sin embargo, los servicios de seguridad privada son constitucionalmente admisibles y encuentran apoyo en dos fundamentos constitucionales. En primer lugar, siendo la seguridad un servicio público, la ley puede autorizar su prestación por parte de los particulares quienes deben someterse al régimen jurídico que fije la ley<sup>72</sup> (art. 365 C.Pol.). En segundo lugar, la seguridad privada ha sido entendida como una expresión del deber de colaboración ciudadana con la función de las autoridades de mantener el orden (art. 95 C.Pol.). Ello no implica, sin embargo, que la ley pueda erigir a los particulares en garantes de la seguridad y la defensa, pues esa responsabilidad corresponde exclusivamente a la Fuerza Pública.

14. El Decreto ley 356 de 1994 regula el régimen jurídico que gobierna la actividad especializada de vigilancia y seguridad privada, estableciendo los parámetros de carácter organizacional, operacional y técnico que rigen la prestación de dichos servicios. En palabras de la Corte, el decreto regula “*la seguridad ciudadana ordinaria, no asociada al conflicto armado. Se trata de la regulación de ciertas actividades realizadas por los particulares, dirigidas a disminuir los riesgos personales que puedan amenazar la vida, la integridad física o los bienes de las personas*”<sup>73</sup>, bajo el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

El artículo 2 del Decreto 356 de 1994, define los servicios de vigilancia y seguridad privada como aquellas actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas

<sup>70</sup> Ver sentencias C-123 de 2011, C-199 de 2001 y C-572 de 1997.

<sup>71</sup> Ver sentencias C-082 de 2018, C-404 de 2003, C-251 de 2002 y C-572 de 1997.

<sup>72</sup> Ver sentencias C-995 de 2004 y C-572 de 1997.

<sup>73</sup> Ver sentencia C-995 de 2004.

naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y a la tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros. Por su parte, el artículo 73, establece que la finalidad de los mencionados servicios, consiste en disminuir y prevenir las amenazas que afecten la vida, la integridad personal o el ejercicio de los derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección, sin alterar o perturbar las condiciones para el goce de los derechos y libertades públicas de la ciudadanía y sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades, de manera que las empresas de vigilancia y seguridad privada no pueden asumir conductas reservadas a la fuerza pública (art. 74). Los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre empresas de vigilancia y seguridad privadas, han surgido con ocasión de las demandas presentadas contra ese Decreto ley.

15. En la sentencia C-572 de 1997<sup>74</sup>, la Corte concluyó que la norma que regulaba los denominados servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada, era exequible. Sostuvo que por tratarse de un servicio público podría ser prestado tanto por el Estado como por los particulares y que el deber constitucional de solidaridad permitía a los particulares apoyar la acción estatal en contra del delito y a favor de la preservación del orden público.

16. Dicha posición fue modificada por la misma Corte Constitucional en la sentencia C-251 de 2002<sup>75</sup> considerando que en esa oportunidad la Corte no tuvo en cuenta el principio de exclusividad de la fuerza pública. Así las cosas, expuso que no es posible asignar a los particulares funciones propias del mantenimiento del orden público o la participación en los conflictos armados. En este sentido, el deber de solidaridad no envuelve la posibilidad de asignar a los particulares funciones vinculadas al uso de la fuerza armada o a la inteligencia.

17. Posteriormente, en la sentencia C-995 de 2004<sup>76</sup> la Corte calificó la seguridad como un servicio público y aclaró que la vigilancia y seguridad a la que hacía referencia el Decreto ley 356 de 1994 era la seguridad ciudadana ordinaria no asociada al conflicto armado<sup>77</sup>. Ahora bien, a pesar de avalar bajo condiciones legales la seguridad a cargo de los particulares también dispuso que *“ningún servicio de vigilancia privado puede desplazar o sustituir la actividad de defensa y seguridad desplegada por las fuerzas armadas del Estado”*. En consecuencia, advirtió la Corte, *“tales servicios de seguridad privados se adelantarán siempre en los términos del régimen legal vigente y dentro del pleno respeto a la Constitución.”*

---

<sup>74</sup> Declaró EXEQUIBLES el numeral 4º del artículo 4º y los artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del Decreto ley 356 de 1994. También declaró INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 39 del mismo decreto.

<sup>75</sup> Declaró INEXEQUIBLE la Ley 684 de 2001.

<sup>76</sup> Declaró EXEQUIBLE el artículo 24 del Decreto 2453 de 1993 y el artículo 2º del Decreto ley 356 de 1994.

<sup>77</sup> En este fallo también se reiteró que: *“[d]e conformidad con lo que establece el artículo 2 superior, las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Por lo tanto, garantizar la seguridad para la vida y los bienes de las personas es un deber primordial del Estado. Ello no impide que bajo ciertas condiciones, y siempre bajo la vigilancia y control del Estado, la seguridad sea prestada por servicios de seguridad y vigilancia a cargo de particulares.”*

En control concreto, en las sentencias T-909 de 2011 y T-030 de 2017, este Tribunal reiteró que la actividad desempeñada por las empresas de vigilancia cumplen una función de prevención y disuasión de conductas que podrían configurar la comisión de un delito o que atenten contra los bienes que son dispuestos para su protección. En todo caso, están obligados a respetar y garantizar los derechos fundamentales y las libertades de la comunidad en general. Respecto de las medidas que podrían adoptar las empresas de seguridad privada en procura de mantener el orden público, la convivencia y el respeto por los derechos fundamentales, se refirió la Corte al *“uso de medidas razonables, como serían los llamados de atención, que tengan como finalidad la exigencia del cumplimiento de las normas de Policía y demás disposiciones que regulen el comportamiento social, lo cual en ningún caso implica la suplantación de funciones que sean propias de la autoridad de Policía”*. Por lo tanto, *“la facultad descrita, en ningún momento implica la potestad de hacer cumplir las disposiciones de Policía, pues dicha función está reservada a los funcionarios investidos de autoridad”*.

Recientemente, en la sentencia C-082 de 2018 la Corte reiteró que *“en virtud del deber de solidaridad social a través del ejercicio de acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, así como el apoyo a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales (Artículo 95, núm. 2 y 3 Superior), es posible que la ley disponga determinados deberes puntuales de colaboración para con la fuerza pública”*. Sin embargo, reiterando lo dispuesto en las sentencias C-038 de 1995 y C-251 de 2002, consideró que en ningún caso dicha colaboración podría extenderse a aquellas actividades objeto del monopolio adscrito al principio de exclusividad en el uso de la fuerza. De esta forma, *“los particulares solo pueden excepcionalmente portar armas, bajo un derecho precario de autorización estatal, en todo caso revocable u objeto de suspensión discrecional. Tales permisos tienen carácter individual y están enfocados a actividades diferentes a la conservación del orden público”*.

Específicamente sobre el funcionamiento de empresas que prestan servicios de seguridad privada, la Corte reiteró que: (a) su creación y funcionamiento debe estar regulado por el legislador y bajo la estricta inspección, vigilancia y control del Gobierno; (b) su objeto es la protección de la seguridad de la propiedad y de las personas, sin que ello involucre en modo alguno el ejercicio de actividades de conservación del orden público, funciones de inteligencia, ni mucho menos aquellas tareas vinculadas al conflicto armado<sup>78</sup>; (c) sus

---

<sup>78</sup> *“El objeto de la regulación de la vigilancia y seguridad a que se refieren tanto el Decreto 2453 de 1993, como el Decreto 356 de 1994, es la seguridad ciudadana ordinaria, no asociada al conflicto armado. Se trata de la regulación de ciertas actividades realizadas por los particulares, dirigidas a disminuir los riesgos personales que puedan amenazar la vida, la integridad física o los bienes de las personas, y cuyo empleo no implica una modificación de su estatus de población civil de conformidad con el principio de distinción que consagra el derecho internacional humanitario. También es preciso recordar que de conformidad con el artículo 223 Constitucional, el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, y los particulares sólo pueden poseer o portar armas con permiso de la autoridad competente. Tal autorización no incluye en ningún caso, la posibilidad de que los particulares tengan o porten de armas de guerra, o de uso exclusivo de la Fuerza Pública. Por ello, ningún servicio de vigilancia privado puede desplazar o sustituir la actividad de defensa y*

funciones las puede ejercer incluso a través del uso de la fuerza armada<sup>79</sup>, pero exclusivamente en el ámbito en que ofrezcan sus servicios. Lo anterior, sin perjuicio de la *“colaboración a las autoridades por quienes prestan el servicio de vigilancia privada, en cumplimiento de los deberes constitucionales de que trata el artículo 93 de la Constitución y vinculados a obrar conforme al principio de solidaridad a través de acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”*. En todo caso, insistió *“siempre y cuando ese deber de colaboración no involucre las actividades mencionadas anteriormente y privativas de la fuerza pública”*.

18. Así las cosas, la Corte Constitucional considera que la seguridad prestada por las empresas de vigilancia y seguridad privada es no intrusiva y, por lo tanto, deben cumplir con ciertas condiciones para entender que no desconocen el principio de exclusividad de la fuerza pública, a saber: (i) que no usen armas de uso exclusivo de la Policía Nacional, (ii) que su objetivo no sea el de defender una comunidad, ni restablecer el orden público, ni generar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos y libertades -tareas de competencia exclusiva a la fuerza pública-, sino el de la protección de bienes o de personas que específicamente requieren de este servicio, (iii) que no se trate de admitir el ejercicio de la fuerza por parte de particulares, en situaciones en las cuales existe un conflicto social o político previo, cuya solución pretenda lograrse por medio de las armas, (iv) que la autorización para utilizar armas no desplace la función de la fuerza pública y (v) que se ejerza el poder de vigilancia y supervisión del Estado previsto para las armas de uso civil.

19. La norma acusada también se refiere a empresas logísticas como opción para que los organizadores de eventos que involucren aglomeraciones complejas presten el servicio de vigilancia y seguridad privada. La logística es el conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de una empresa o de un servicio<sup>80</sup>. Sus funciones básicas consisten en: (i) planificar y producir las acciones y gestiones que se implementarán a lo largo del evento, (ii) preparar, diseñar, montar y disponer del equipo que se utilizará en la actividad y el grupo humano que estará trabajando durante el evento, (iii) ejecutar y desmontar del evento acorde con lo planificado, y (iv) evaluar los resultados. Las empresas logísticas en eventos masivos han sido definidas como *“las brigadas contra incendios, los servicios de salud, logística general entendida como la acomodación, la vigilancia y el control necesarios para el cumplimiento de los requerimientos del Plan de Emergencias y contingencias*

---

*seguridad desplegada por las fuerzas armadas del Estado. Por lo mismo, tales servicios de seguridad privados se adelantarán siempre en los términos del régimen legal vigente y dentro del pleno respeto a la Constitución.”* sentencia C-995 de 2004.

<sup>79</sup> *“...los servicios de vigilancia y seguridad privada comprenden actividades relacionadas con la utilización de armas de fuego, recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales, vehículos e instalaciones físicas, todos ellos encaminados a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad en lo concerniente a la vida y los bienes propios o de terceros. // Su ejercicio está ligado a la utilización de la fuerza en sus diversas manifestaciones, donde el manejo de armas de fuego y de otros implementos ligados a la seguridad hace que el riesgo de atentar contra la vida e integridad de seres humanos o de afectar sus bienes materiales esté siempre latente. En otras palabras, la vigilancia y seguridad privada es una actividad que por su naturaleza involucra elevadas dosis de riesgo social.”* sentencia C-123 de 2011.

<sup>80</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

en el desarrollo de espectáculos públicos y/o aglomeraciones de público que lo requieran”<sup>81</sup>. Así las cosas, si una empresa logística pretende prestar el servicio de vigilancia y seguridad en una actividad que involucre aglomeraciones complejas, deberá estar registrada ante la autoridad competente y tener previsto como parte de su objeto, la prestación de labores de vigilancia y seguridad privada, ante lo cual debería aplicarles las reglas explicadas anteriormente a una empresa de vigilancia y seguridad privada<sup>82</sup>.

20. **En suma**, el servicio público de Policía no pugna con el servicio de vigilancia y seguridad privada, sea este prestado por empresas de vigilancia y seguridad privada o por empresas logísticas. Sin embargo, la ley no puede delegar o transferir a los particulares, la función pública que consiste en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas o el aseguramiento de la paz, es decir, la conservación del orden público interno, pues como ha quedado dicho, se trata de un objetivo propio de la fuerza pública, entendiendo como tal, a las fuerzas militares y a la Policía Nacional.

### **La seguridad ciudadana en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas**

21. Con anterioridad a la expedición del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, el Decreto ley 1355 de 1970<sup>83</sup> contenía disposiciones relativas a las competencias de la Policía en el marco de espectáculos entendidos como “*la función o representación que se celebra en teatro, circo, estadio, plaza, salón o en cualquier otro edificio o lugar en que se congrega la gente para presenciarlo u oírlo*”. Era función de la Policía, entre otras, (i) asegurar el orden de los espectáculos; (ii) intervenir para garantizar que ninguna persona entre al lugar sin billete y para que el público respete las indicaciones de porteros y acomodarse; (iii) impedir el cobro de derechos de entrada distintos a los autorizados; y (iv) aplazar, suspender o impedir la realización del evento por razones de seguridad. Por su parte, al empresario del espectáculo que se celebrara con fines de lucro le correspondía (i) presentar el espectáculo ofrecido en el sitio, día y hora anunciados, (ii) asegurar el normal desarrollo de la función o representación, (iii) otorgar al público suficientes condiciones de visibilidad, audición y comodidad y (iv) reservar para los asistentes los sitios previamente ofrecidos según lo anotado en el billete de entrada.

22. En la actualidad, el Capítulo II de la Ley 1801 de 2016 titulado “*bases de la convivencia y seguridad ciudadana*” define la convivencia como “*la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los*

<sup>81</sup> Artículo 55 del Decreto 599 de 2013.

<sup>82</sup> El Sistema de Información para la Gestión del riesgo y Cambio Climático estableció los requisitos para que una empresa logística pudiera actuar en eventos de aglomeraciones complejas, entre ellos: “*Estar registradas debidamente ante la Cámara y Comercio, y tener previsto como parte de su objeto, como actividad principal, servicios de Acomodación, apoyo en labores de Vigilancia y Seguridad a los entes de seguridad constituidos en actividades de aglomeraciones de público*”.

<http://www.sire.gov.co/documents/82884/84668/Requisitos+para+las+Empresas+de+Logistica+y+Brigadas+Con.pdf/7e5179ed-7d80-4005-ac07-2be1bd54cac4>

<sup>83</sup> “*Por el cual se dictan normas sobre Policía*”.

*bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico” (art.5). De acuerdo con ese apartado, la convivencia ciudadana tiene las siguientes categorías: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública (art.6). Sobre el alcance de la seguridad esta disposición le asigna el de “garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional”. Esta norma también establece que la convivencia tiene como fines: (i) que el ejercicio de los derechos y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la Constitución y la ley; (ii) el cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia; (iii) el respeto por las diferencias y la aceptación de ellas; (iv) la resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia; (v) la convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico; y (vi) la prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz (art.7).*

Con ocasión de los múltiples contextos en los cuales se desarrolla la interacción ciudadana, el artículo 47 de la Ley 1801 de 2016 denominó las aglomeraciones de público como “*toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva*”, y las clasificó en (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.

En ese orden, el artículo 60 de la Ley 1801 de 2016 dispone que<sup>84</sup>: “*las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas son aquellas que de acuerdo con variables tales como: aforo, tipo de evento, clasificación de edad para el ingreso, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, den lugar a riesgos de afectación a la comunidad o a los bienes, generando una alta afectación de la dinámica normal del municipio, distrito o del área específica en que se realizan, y que por ello requieren condiciones especiales para su desarrollo, determinadas por el Gobierno Nacional de conformidad con el parágrafo del artículo 47 del presente Código*”<sup>85</sup>. En estos casos, según el artículo 62, le corresponde al organizador del evento asumir la seguridad interna y externa del evento a través de empresas de seguridad privada y/o de logística, sin perjuicio de que

---

<sup>84</sup> La definición de aglomeraciones de público complejas establecida en el Código de Policía no es novedosa. Así por ejemplo, en el Decreto 192 de 2011, se definieron las actividades de aglomeración de público de alta complejidad como aquellas que “*de acuerdo con variables tales como aforo, tipo de evento, clasificación de edad, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, dinámica del público, frecuencia, características de la presentación, limitación de ingreso, carácter de la reunión y las demás que se estimen pertinentes conforme a las normas vigentes, den lugar a riesgos públicos, generando una alta afectación en la dinámica normal de la ciudad o en un área específica del Distrito Capital, y que por ello requieren condiciones especiales para su desarrollo, con el fin que pueda existir un ambiente propicio para usuarios, visitantes y en general para todos los actores que de forma directa o indirecta se ven favorecidos o afectados por su realización*”. Más adelante, en el Decreto 599 de 2013, la alcaldía mayor de Bogotá ofreció la siguiente definición sobre aglomeración de alta complejidad: “*Corresponde a los eventos que generan afectación al normal funcionamiento de la ciudad; con un alto impacto a las condiciones de salubridad, seguridad y convivencia y una alta probabilidad que se generen riesgos en el interior y/o en el exterior del evento*”.

<sup>85</sup> Negrilla no original.

la Policía Nacional pueda participar de la vigilancia y seguridad cuando las condiciones del evento así lo exijan.

En desarrollo de lo expuesto, corresponde al alcalde o a su delegado emitir un permiso para la realización del evento previo cumplimiento de una serie de requisitos dentro de los cuales se encuentran: (i) programa acompañado de la autorización de los titulares o representantes de los derechos de autor y conexos; (ii) presentación e implementación del plan de emergencia y contingencia, que debe contener, entre otros, el análisis del riesgo, la organización interna del evento así como el plan de seguridad, vigilancia y acomodación; y (iii) conformación y funcionamiento del puesto de mando unificado, de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente<sup>86</sup>.

En adición a lo expuesto, el parágrafo 1° del artículo 63 de la misma ley ordena a la autoridad competente analizar la solicitud de realización del evento con el “*fin de adoptar las medidas policiales necesarias para garantizar la convivencia dentro del espectáculo*”. De esta forma, la solicitud deberá ser entregada 15 días antes a la realización del evento y el alcalde, mediante resolución motivada, deberá responder dentro de los 5 días siguientes a la fecha de radicación de la solicitud si autoriza, modifica las condiciones o desaprueba la realización del evento. Una vez autorizado el evento el alcalde o su delegado deberán dar aviso al comandante de Policía respectivo, con 48 horas de anticipación a la realización del evento.

**23. En síntesis,** los eventos que involucran aglomeraciones de público complejas llevan implícita en su definición un riesgo de afectación de la comunidad donde se efectúa el evento. En ese sentido, la seguridad del mismo, dentro y fuera de las instalaciones donde se realiza, es primordial para el desarrollo del mismo. De cara a ello, la autoridad administrativa tiene la facultad de autorizarlo o no, tomando las medidas policivas necesarias para garantizar la seguridad.

### **Caso concreto**

24. En el presente asunto el demandante solicitó declarar la inexecutable de la expresión “*podrá*” contenida en el parágrafo 1° del artículo 52 y en los incisos 3° y 4° del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, por considerar que estas le otorgan a la Policía Nacional *discrecionalidad* para decidir si prestan o no el servicio de vigilancia y seguridad en actividades que involucren aglomeración de público complejas, vulnerando lo dispuesto en los artículos 2 y 218 de la Constitución. En similar sentido, manifiesta que el primer inciso del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 vulnera los artículos 2 y 218 de la

---

<sup>86</sup> El Decreto 3888 de 2007 adoptó el plan nacional de emergencia y contingencia para eventos de afluencia masiva de público y conformó la comisión nacional asesora de programas masivos. La misma norma dispone que un puesto de mando unificado debe estar conformado por (a) el comité local de prevención y atención de desastres; (b) el cuerpo de bomberos; (c) la Policía Nacional; (d) la Secretaría de Salud; (e) el administrador del escenario; (f) la administración municipal; (g) el responsable del evento; (h) la entidad prestadora del servicio médico y de primeros auxilios contratada por el organizador; (i) la empresa de vigilancia, seguridad y acomodación contratada por el organizador; y (j) las demás entidades que se consideren pertinentes de acuerdo con las características del evento.

Constitución porque establece como responsable de la seguridad, tanto interna como externa, de los eventos que involucran aglomeraciones de público complejas a los organizadores y no a la Policía Nacional, como el actor piensa que debería ser.

A continuación la Corte resolverá los problemas jurídicos planteados en esta decisión.

### **El significado de la expresión “podrá” en las normas acusadas implica una facultad de actuación de la Policía Nacional**

25. Los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016 regulan la participación de la Policía Nacional y de las empresas de seguridad privada y/o de logística en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas. El artículo 52 dispone que la Policía Nacional (i) *podrá* intervenir para garantizar el ingreso de los asistentes, así como para que el público respete las indicaciones de porteros, acomodadores y personal de logística o apoyo; y (ii) *de manera excepcional podrá* prestar servicios de vigilancia y seguridad cuando existan razones de fuerza mayor, seguridad u orden público que lo aconsejen. Por su parte, el artículo 62 plantea que la Policía Nacional (iii) *podrá* complementar la seguridad privada en caso de riesgo grave a la convivencia y a la seguridad ciudadana; y (iv) autoriza el ingreso de la Policía en todo momento al evento.

El demandante asegura que la expresión “*podrá*”, otorga a la Policía Nacional la facultad de intervenir o no en eventos que involucren aglomeraciones de público complejas. Por su parte, algunos intervinientes aseguran que la actuación de la Policía no es facultativa porque la misma Constitución le ordena mantener las condiciones de orden público y convivencia pacífica de los ciudadanos. Para efectos de determinar el significado de la expresión “*podrá*” contenida en las normas acusadas, la Corte indagará sobre su interpretación histórica<sup>87</sup>, literal o semántica, teleológica<sup>88</sup> y sistemática<sup>89</sup>.

26. Desde el punto de vista histórico al revisar las gacetas del Congreso es mínima la información que se obtiene respecto de los motivos que tuvo el legislador para decidir utilizar la expresión «podrá» y no otra. Sin embargo, en la Gaceta No.433 del 16 de junio de 2016 de la Cámara de Representantes se vislumbra una proposición presentada, en el debate realizado en una subcomisión, por uno de los representantes<sup>90</sup> en el sentido de adicionar en el proyecto de Código Nacional de Policía y Convivencia la previsión de un número exacto de policías que deberían asistir a los eventos que involucraran aglomeraciones de público complejas y no complejas; proposición que fue

---

<sup>87</sup> “La interpretación histórica, consiste en analizar las propuestas y los debates que se dieron en el proceso de reforma constitucional para reconstruir de esta manera la intención aproximada del órgano reformador” sentencia C-574 y C-461 de 2011.

<sup>88</sup> “La interpretación teleológica se refiere a la finalidad o el objetivo de la norma” sentencia C-574 y C-461 de 2011.

<sup>89</sup> “Este tipo de interpretación posibilita una comprensión del contexto y de la conexión de las normas constitucionales entre sí” sentencia C-574 y C-461 de 2011. CANOSA USERA, Raúl, Interpretación Constitucional y fórmula política, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 96 – 99.

<sup>90</sup> Representante a la Cámara Humphrey Roa.

negada bajo el argumento de que el código buscaba asignarle mayor responsabilidad a los empresarios que organizan dichos eventos<sup>91</sup>. En el mismo debate dos representantes<sup>92</sup> solicitaron retirar la frase “*de manera estrictamente excepcional*”, avalándose únicamente el retiro de la frase *estrictamente* pero sin ofrecer mayores argumentos al respecto.

27. Desde el punto de vista semántico o lingüístico, según la Real Academia de la Lengua Española la palabra “*podrá*” significa “*tener expedita la facultad o potencia de hacer algo*”, también se refiere a “*ser contingente o posible que suceda algo*”. Así, el término “*podrá*” se refiere a la facultad o potestad de hacer, abstenerse o mandar algo, o puede también ser una posibilidad. Por regla general, si en la ley encontramos el verbo poder es indicativo de que el sujeto tiene la facultad o la potestad de hacer eso, o tal vez no, de manera que este puede decidir si lo hace o no lo hace, o lo hace parcialmente. En sentido contrario, la expresión “*deberá*” sugiere una obligación del sujeto de hacer lo que la ley dice.

28. Con relación a la finalidad de la norma la Corte considera que, como se evidencia en las discusiones contenidas en los antecedentes legislativos, esta busca asignar a los organizadores de eventos que involucran aglomeraciones complejas la responsabilidad de asumir la seguridad y vigilancia de la actividad, dejando a la Policía Nacional un papel complementario, regido por la facultad de actuar cuando sea aconsejable.

29. Ahora bien, de la lectura sistemática de las normas, la Sala Plena encuentra que la expresión “*podrá*” se encuentra sujeta a una serie de condicionamientos que deben ser considerados por la Corte con el fin de darle contenido a dicho verbo.

El párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 dispone que “*de manera excepcional la Policía Nacional podrá prestar servicios de vigilancia y seguridad dentro y fuera de actividades que involucren aglomeraciones de público complejas, cuando existan razones de fuerza mayor, seguridad u orden público que lo aconsejen, y no descuiden o distraigan esfuerzos relacionados con la seguridad y convivencia del municipio o departamento*”. Resulta cierto que en el mismo párrafo se condiciona la actuación de la Policía Nacional en eventos que involucran aglomeraciones complejas en varias oportunidades, por ejemplo, cuando: (i) se refiere a la excepcionalidad de la actuación de la Policía, (ii) le da la opción con el término “*podrá*” y (iii) le exige que con su actuación no descuide la seguridad de todo el territorio. Igual sucede con los incisos tercero y cuarto del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, pues limita la actuación de la Policía para que solo en casos excepcionales pueda complementar la seguridad privada.

---

<sup>91</sup> “*Esa proposición no es avalada por cuanto se procura en el Código mayor responsabilidad en cuanto a la seguridad y vigilancia de aglomeraciones mediante la contratación de empresas de vigilancia privada o logística que haga el empresario*”, antecedentes legislativos de la Ley 1801 de 2016, Gaceta 433 del 16 de junio de 2016.

<sup>92</sup> Representantes a la Cámara Lina Barrera y Neftalí Correa.

Además, las normas acusadas disponen que en los eventos que involucren aglomeraciones de público complejas la seguridad privada y/o logística tiene a su cargo la prestación del servicio de vigilancia y seguridad tanto interna como externa del evento, la cual deberá ser contratada con una empresa de seguridad privada o una empresa de logística. En tal sentido, la actuación de la Policía Nacional en esas actividades será excepcional y dependerá de la discrecionalidad de la autoridad competente o del llamado por parte de organizaciones privadas.

Pese a lo expuesto, las mismas normas acusadas prevén las situaciones en las cuales la Policía Nacional deberá participar en dichos eventos. Ciertamente, la facultad de la policía se encuentra condicionada “a la existencia de razones de fuerza mayor, seguridad u orden público que lo aconsejen” o cuando exista “riesgo grave a la convivencia y a la seguridad ciudadana”.

Anteriormente, en la sentencia C-114 de 2009 la Sala Plena declaró exequible las expresiones “podrán” contenidas en el inciso segundo del artículo 114<sup>93</sup> de la Ley 769 de 2002<sup>94</sup> y en el artículo 120<sup>95</sup> de la misma ley. En esa oportunidad, la Corte consideró que “el entendimiento de la norma no puede ser otro que el que exija a la autoridad pública el cumplimiento de la Constitución y la ley, y dado que al funcionario no le es posible elegir entre quebrar la Carta, - omitiendo su deber de asegurar la protección de la vida de los ciudadanos- y cumplirla, la única interpretación de las normas acusadas posible es la que asegura un reconocimiento sistemático y teleológico de ellas con los principios que subyacen a las disposiciones relacionadas con el transporte y tránsito terrestre y con la Constitución”.

30. En línea con lo expuesto, la Sala Plena considera que la expresión “podrá” contenida en las normas acusadas otorgan a la Policía Nacional una facultad-competencia para prestar el servicio de seguridad en eventos que involucran aglomeraciones de público complejas; facultad que no es absoluta pues se encuentra condicionada a las características de cada evento y al cumplimiento de sus funciones constitucionales de la Policía.

**La constitucionalidad de las expresiones “de manera excepcional” y “podrá” contenidas en el párrafo 1° del artículo 52 y en los incisos tercero y cuarto del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016.**

31. A partir de la definición ofrecida por la Ley 1801 de 2016, los eventos que involucran aglomeraciones de público complejas “son aquellas que de acuerdo con variables tales como: aforo, tipo de evento, clasificación de edad para el ingreso, lugar donde se desarrolla, infraestructura a utilizar, entorno del lugar, características del público, frecuencia, características de la presentación, carácter de la reunión, den lugar a riesgos de afectación a la

<sup>93</sup> “Las autoridades de tránsito podrán ordenar el retiro de vallas, avisos, pasacalles, pendones u otros elementos que estén en la vía pública y que obstaculicen la visibilidad de las señales de tránsito”.

<sup>94</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

<sup>95</sup> “Los Alcaldes o las Secretarías de Tránsito donde existan podrán colocar reductores de velocidad o resaltos en las zonas que presenten alto riesgo de accidentalidad”.

**comunidad o a los bienes, generando una alta afectación de la dinámica normal del municipio, distrito o del área específica en que se realizan, y que por ello requieren condiciones especiales para su desarrollo, determinadas por el Gobierno Nacional de conformidad con el parágrafo del artículo 47 del presente Código**<sup>96</sup>.

En la sentencia C-223 de 2017 este Tribunal mencionó, a manera de ejemplo, que los desfiles, las actividades cívicas o deportivas, los partidos de fútbol<sup>97</sup>, y los eventos artísticos, etc., podrían considerarse aglomeración de público compleja<sup>98</sup>. Se trata entonces de eventos públicos, que sugieren el posible acaecimiento de estampidas, disputas, salidas obstruidas, disturbios, entre otros<sup>99</sup>, lo cual implica de manera evidente un riesgo para el libre discurrir de la comunidad (convivencia y seguridad ciudadana) así como para la integridad de los bienes (públicos y privados).

---

<sup>96</sup> Negrilla no original.

<sup>97</sup> En la intervención de la Universidad Externado expuso que con ocasión de la tragedia de Heysel: en la celebración del partido final por la Copa de Europa entre Liverpool F.C. vs Juventus, murieron 39 personas y hubo más de 600 heridos, se tomaron las medidas necesarias para establecer una responsabilidad complementaria entre los organizadores y el Estado, entendiéndose que las competencias deportivas no se pueden separar de los fenómenos sociales que afectan a la comunidad.

<sup>98</sup> Según un informe del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático solo en Bogotá en el año 2016 fueron realizados 112 eventos de alta complejidad, en el año 2017 la cifra ascendió a 243. En ese último año los eventos con más alta complejidad fueron: el festival del Rock al Parque (185.000 personas), la caminata por la solidaridad (110.000 personas), la misa campal visita papal (1.360.000 personas), Bogotá Navidad para todos (765.000 personas) y el concierto de Bruno Mars (39.856 personas) <http://www.idiger.gov.co/riesgo-por-aglomeraciones-de-publico>. Por otra parte, la Policía Nacional y del Ministerio de Defensa, en sus intervenciones, presentaron como ejemplo de aglomeración compleja los partidos de fútbol categoría A y B.

<sup>99</sup> A manera de ejemplo, en el año 2011 la BBC elaboró un reporte titulado “Las peores Tragedias del Fútbol” señalando que “Unas 124 personas murieron en una estampida en un juego local de fútbol en el estadio de Accra, la capital de Ghana. Todo comenzó cuando, a tan sólo cinco minutos del final del encuentro, los fanáticos de uno de los equipos comenzaron a lanzar botellas y asientos desde la tribuna. La policía disparó gases lacrimógenos, para controlar la situación, pero causó pánico entre la multitud que comenzó a correr hacia las salidas. La tragedia de Ghana es la última de una serie de hechos similares ocurridos recientemente en África. Cientos de vidas se perdieron en incidentes similares desde hace más de medio siglo. 30 de abril de 2001 Lupopo vs. Mazembe: Murieron siete personas tras una estampida en el estadio de Lumumbashi en la República Democrática del Congo. 11 de abril de 2001 Jefes Kaizer vs. Piratas de Orlando: El estadio Ellis Park de Johannesburgo fue el escenario de la muerte de 43 personas tras una avalancha, el peor desastre en la historia deportiva de Sudáfrica. 16 de octubre de 1996 Guatemala vs. Costa Rica: El encuentro entre los seleccionados dejó 84 muertos y 150 heridos tras una estampida en el estadio de Ciudad de Guatemala. 15 de abril de 1989 Liverpool vs. Nottingham Forest: Noventa y seis hinchas del Liverpool murieron aplastados luego de que la policía, preocupada por la cantidad de parciales de Liverpool fuera del escenario, abriera las puertas del estadio Hillsborough en Sheffield. 12 de marzo de 1988 Katmandú, Nepal: Murieron 93 personas y otras 100 fueron heridas al intentar huir de una tormenta de nieve y encontrar las puertas del estadio cerradas. 29 de mayo de 1985 Juventus vs. Liverpool: Los problemas empezaron con enfrentamientos entre las parcialidades en el estadio Heysel de Bruselas. La policía trató de reprimirlos. Una pared que separaba a los dos grupos de desplomó y 39 parciales murieron en el enfrentamiento posterior. 11 de mayo de 1985 Bradford City vs. Lincoln City: Una colilla de cigarrillo encendió una estructura de madera de una de las tribunas. El fuego se extendió vertiginosamente y mató a 56 personas. 20 de octubre de 1982 Spartak Moscú vs. Haarlem: Un partido de la copa de Campeones dejó al menos 340 muertos en Moscú. La policía comenzó a evacuar a las parcialidades poco antes del fin del partido. Un gol sobre la hora provocó una avalancha de hinchas que en su intento por regresar. 2 de enero de 1971 Celtic vs. Rangers: Murieron 66 personas y otras 140 resultaron heridas en el clásico escocés. Un gol para cada equipo en los minutos finales provocó una avalancha de hinchas cuando trataron de regresar al estadio. 23 de junio de 1968 River Plate vs. Boca Juniors: El clásico argentino había finalizado y decenas de parciales se dirigieron a una puerta sin advertir que estaba cerrada. Los que venían detrás tampoco se dieron cuenta y 74 personas murieron aplastadas y 150 fueron heridas. 24 de mayo de 1964 Perú vs. Argentina: Argentina derrotaba a Perú en un encuentro clasificatorio para los Juegos Olímpicos cuando el árbitro anuló un tanto peruano a dos minutos del final. La ira de la parcialidad dejó 318 muertos y 500 heridos. 9 de marzo de 1946 Bolton Wanderers vs. Stoke City: Murieron 33 personas luego de que se derrumbara una pared en el estadio Burden Park durante un encuentro de la copa Inglesa”. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid\\_1322000/1322856.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1322000/1322856.stm)

Sin embargo, podrían presentarse aglomeraciones de público complejas que, *prima facie*, no conlleven afectación de la dinámica normal del lugar donde se realiza el evento, pues dicha afectación depende, como lo indica la norma, del aforo, el tipo de evento, la clasificación de edad para el ingreso, el lugar donde se desarrolla, la infraestructura a utilizar, el entorno del lugar, las características del público, la frecuencia, las características de la presentación y sobre todo el carácter de la reunión.

32. Acorde con el carácter preventivo del Código Nacional de Policía y Convivencia<sup>100</sup>, la Policía debe tener la capacidad de reaccionar rápidamente para contrarrestar situaciones que, de extenderse, comprometerían el ejercicio de los derechos y libertades, o amenazarían la convivencia pacífica. En esa dirección, la actividad de esa institución en eventos que involucran aglomeraciones de público complejas consiste principalmente en vigilar y controlar al conglomerado humano, por lo que su presencia, dependiendo de la clasificación del evento, es indispensable y necesaria.

33. Por lo anterior, el párrafo primero del artículo 60 dispone que toda actividad que involucra la aglomeración de público compleja debe contar con un permiso emitido por el alcalde o su delegado, previo cumplimiento de los requisitos y las normas vigentes para cada tipo de escenario. De la misma manera, el artículo 71 de la Ley 1801 de 2016 dispone que toda actividad que involucre aglomeraciones de público que requiera permiso -como lo son las aglomeraciones de público complejas-, debe ser supervisada e inspeccionada por la autoridad municipal, distrital o competente, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas y su correcto desarrollo.

Específicamente sobre aglomeraciones de público complejas el párrafo primero del artículo 63 dispone que para la realización de estos el organizador o promotor del mismo deberá solicitar por escrito la autorización al alcalde distrital o municipal del lugar o su delegado, en la cual, debe registrar y acreditar los requisitos establecidos en la presente ley, así como también especificar las condiciones de hora, sitio, duración y tipo de evento que se presentará. Lo anterior con el fin de que, la autoridad local, adopte las medidas policiales necesarias para garantizar la convivencia dentro del espectáculo.

Además, el código plantea una serie de conductas de los organizadores de los eventos<sup>101</sup> y de los asistentes<sup>102</sup> que ponen en riesgo la vida e integridad de las personas en las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas y su correcto desarrollo, las cuales, en su mayoría, deben ser controladas por la Policía Nacional. Más aún si se tiene en cuenta que incurrir en uno de esos comportamientos conlleva una medida correctiva que solo la

---

<sup>100</sup> “Artículo 1. Objeto. Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente”.

<sup>101</sup> Artículo 73 de la Ley 1801 de 2016.

<sup>102</sup> Artículo 74 de la Ley 1801 de 2016.

autoridad policiva puede imponer<sup>103</sup>.

Según lo expuesto, de existir riesgo de perturbación no solo los asistentes del evento organizado por particulares o por entidades públicas se verán afectados, sino también los ciudadanos que circundan el evento, lo cual podría generar una alta afectación del normal desarrollo del territorio en el cual se realiza, es decir, puede conllevar alteración del orden público entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos de la comunidad. En ese caso, la Policía Nacional no puede desprenderse de su función constitucional, es imperativa su presencia en esta clase de eventos para el ejercicio de sus competencias y con el objetivo de prevenir las conductas que constituyan amenazas de afectación del orden público o que impidan la convivencia entre las personas.

Ahora bien, el Código Nacional de Policía y Convivencia faculta al Gobierno nacional para que determine las variables que determinan la clase de aglomeración, 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. Lo anterior, 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. También, indica a los alcaldes distritales o municipales que reglamenten las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas en establecimientos abiertos al público.

34. De acuerdo con lo expuesto, resultaría incompatible con la Constitución permitir una interpretación que *faculte* a la Policía Nacional para decidir si *excepcionalmente* interviene o no ante una posible amenaza de afectación del orden público. Sin embargo, la facultad-competencia de la Policía Nacional le permite valorar de cara al mayor o menor riesgo engendrado por dicha aglomeración de público, su participación y concurrencia imperativa o no. Así, en las aglomeraciones de público complejas conlleven un alto riesgo “*de afectación a la comunidad o a los bienes, generando una alta afectación de la dinámica normal del municipio, distrito o del área específica en que se realizan*” no basta con ofrecer a la comunidad la presencia de la Policía Nacional una vez los organizadores evidencien actitudes vulneradoras de la ley y/o de las normas de convivencia, porque su misión es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado. Empero, es competencia de la Policía Nacional determinar cuáles de dichas aglomeraciones exigen su presencia, en cumplimiento de sus deberes constitucionales.

35. **En síntesis**, es constitucional la norma que faculta a la Policía Nacional para excepcionalmente prestar el servicio de seguridad en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas organizadas por particulares,

---

<sup>103</sup> Artículos 73 y 74 de la Ley 1801 de 2016.

en el entendido que su participación obedecerá a las particularidades del evento, por ejemplo, el aforo o su naturaleza, entre otros factores. En estricto sentido, es un deber de la Policía Nacional prestar sus servicios en esta clase de eventos cuando (i) estos impliquen riesgos de afectación a la comunidad y a sus bienes, los cuales podrían ser no solo privados sino también públicos, (ii) generen una alta afectación del orden público y de la convivencia ciudadana en el territorio donde se desarrollan los eventos, y (iii) requieran de vigilancia por parte de la autoridad que autoriza el evento y de los miembros de la Policía Nacional para verificar el cumplimiento de los comportamientos e imponer las amonestaciones que considere necesarias.

36. La Corte Constitucional declarará la constitucionalidad de las expresiones “*de manera excepcional*” y “*podrá*” contenidas en el párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, entendido que la participación de la Policía Nacional en eventos que involucren aglomeraciones complejas deben responder a una adecuada ponderación entre el tipo de evento y la afectación del orden público que este generaría.

### **La constitucionalidad del inciso primero del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016**

37. Para la Corte Constitucional los organizadores de eventos que involucren aglomeraciones de público complejas deben responder por la prestación de la seguridad privada interna y externa del evento por medio de empresas de seguridad y/o logística pero en ningún caso esa situación subordinará a la Policía Nacional, la relevará o desplazará de sus deberes constitucionales de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política.

El artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 dispone: (i) que la seguridad interna y externa de las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas es responsabilidad de los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y/o empresas de logística legalmente constituidas; (ii) que en casos excepcionales la Policía podrá complementar la seguridad privada; (iii) que la Policía nacional podrá ingresar en todo momento al evento y (iv) que el gobierno deberá reglamentar las condiciones especiales de operación de las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresas de logística, que pretendan prestar el servicio de vigilancia en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

38. En la sentencia C-223 de 2017 este Tribunal estimó, a manera de *obiter*, que el artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 relevó a la Policía Nacional de las obligaciones de seguridad y protección que debe prestar, “*especialmente en el caso de las aglomeraciones complejas como los partidos de fútbol, conciertos y similares, cuya seguridad ‘interna y externa’ deberá ser contratada por los organizadores (artículo 62), sin considerar lo que dispone el artículo 218 de la Constitución*”.

A su vez, señaló que el mismo artículo invertía “*el modo de cumplir las obligaciones constitucionales de la Policía Nacional, en el sentido que el*

*servicio de seguridad deja de ser una obligación de la Policía, para ser una facultad. En tal sentido el inciso tercero del artículo 62 establece que para el caso de las actividades que involucren aglomeraciones complejas, y solo 'En casos excepcionales', la Policía Nacional 'podrá' complementar la seguridad privada". También hizo la siguiente apreciación sobre el artículo: "definen el papel de la Policía Nacional en ellas [aglomeraciones de público complejas] invirtiendo el rol de dicha institución en el cumplimiento de la obligación constitucional de seguridad, que pasa a ser residual y no principal, facultativa y no obligatoria, privilegiando el servicio de seguridad privada sobre el público".*

39. De lo expuesto en los fundamentos de esta providencia, las empresas de vigilancia y seguridad privada, tienen como objetivo disminuir y prevenir las amenazas que afecten la vida, la integridad personal o el tranquilo ejercicio de los legítimos derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección. En tal virtud es compatible la actuación de las empresas de vigilancia privada y la protección a un grupo de personas que asisten a un evento, sin embargo, tratándose de aglomeraciones de público complejas que impliquen afectación al orden público, la actuación de las empresas de vigilancia y seguridad privadas no puede invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades, en este caso, de la Policía. De esta forma, para que las empresas de vigilancia y seguridad privada puedan ejercer el servicio público de seguridad, es necesario que sus funciones no estén dirigidas a defender una comunidad ni al restablecimiento del orden público.

Al respecto, resulta importante reiterar que aunque las actividades que involucran aglomeraciones complejas pueden ser convocadas por organizadores privados no por ello dejan de ser eventos públicos, si se tiene en cuenta que requieren un aval de la autoridad municipal, en ocasiones se desarrollan en escenarios públicos, su realización implica riesgos de afectación a la comunidad y, en consecuencia, requieren constante vigilancia de los miembros de la Policía para efectos de verificar el cumplimiento de las normas dispuesta para tales eventos. Precisamente las características de las aglomeraciones complejas exigen la consideración de los instrumentos a través de los cuales se satisfacen los factores que circundan la convivencia pacífica<sup>104</sup>.

40. El Código Nacional de Policía y Convivencia relaciona los medios y las medidas correctivas que la Policía Nacional puede utilizar en desarrollo de sus competencias. Los medios de Policía son: la orden de Policía<sup>105</sup>, la mediación policial<sup>106</sup>, el traslado por protección<sup>107</sup>, el retiro del sitio<sup>108</sup>, el traslado para

---

<sup>104</sup> El ejercicio de los derechos y libertades; la observancia de los deberes contenidos en la Constitución y las normas que regulan la convivencia, el respeto y aceptación de las diferencias; la resolución pacífica de los desacuerdos; la convergencia de los intereses personales y generales y la prevalencia de los valores sociales como la solidaridad, la tolerancia, la libertad, la igualdad y la paz.

<sup>105</sup> Artículo 150, Ley 1801 de 2016.

<sup>106</sup> Artículo 154, Ley 1801 de 2016.

<sup>107</sup> Artículo 155, Ley 1801 de 2016.

<sup>108</sup> Artículo 156, Ley 1801 de 2016.

procedimiento policivo<sup>109</sup>, el registro<sup>110</sup>, el uso de la fuerza, la aprehensión con fin judicial y la asistencia militar, entre otros.

41. Específicamente, el uso de la fuerza lo define como el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley (art.166). El uso de la fuerza se podrá utilizar en los siguientes casos: 1. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de Policía y en otras normas. 2. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia. 3. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave. 4. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública. 5. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.

El uso de la fuerza tiene dos facetas la preventiva y la reactiva, la primera consiste en la presencia policial, la comunicación y la disuasión; la segunda en fuerza física que puede ser control físico, armas no letales y armas de fuego<sup>111</sup>. Todos estos mecanismos están dirigidos a controlar una situación específica con el objetivo de neutralizar o bloquear la amenaza. Por ser preventivos, el uso de ellos es inmediato, de no ser así su eficacia se vería comprometida.

A manera de ejemplo, los empleados de las empresas de seguridad privada no están ni deberían estar facultados para registrar a personas mediante contacto físico (cacheos)<sup>112</sup> porque dicha competencia es exclusiva de la Policía Nacional en razón a sus implicaciones<sup>113</sup>. Tampoco tendrían la facultad de

<sup>109</sup> Artículo 157, Ley 1801 de 2016.

<sup>110</sup> Artículos 158, 159 y 160, Ley 1801 de 2016.

<sup>111</sup> La Resolución 00448 del 19 de febrero de 2015, determina los criterios y las normas legales que orientan el uso de la fuerza y el empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas no letales, por parte de la Policía Nacional. Esta regulación define los elementos, dispositivos, municiones y armas no letales como aquellos medios de apoyo de carácter técnico y tecnológico, utilizados para controlar una situación específica con el objetivo de neutralizar o bloquear la amenaza, para evitar desplegar la fuerza letal. Están clasificadas en mecánicas cinéticas: fusiles lanza gases y lanzadores múltiples, escopeta calibre 12, lanzadores de red nylon o materiales, lanzador de esferas de tinta o agentes químicos, munición de goma, cartuchos de impacto controlado; químicas: dispositivo lanzador de pimienta, con propulsión pirotécnica, gas o aire comprimido, granadas con carga química CS, OC, granadas fumígenas, cartuchos con cargas químicas CS, OC, cartuchos fumígenos; acústicas: granadas de aturdimiento, granadas de luz y sonido, granadas de múltiple impacto, cartuchos de aturdimiento, dispositivos acústico largo alcance nominal; dispositivos de controles eléctricos y auxiliares: lanzadores múltiples eléctricos, pistolas de disparo eléctrico o dispositivos de control eléctrico, bastones eléctricos, bastón policial, dispositivos de shock eléctrico, lanzador flas, bengalas y animales entrenados.

<sup>112</sup> “El registro de personas por parte de las empresas de servicios de vigilancia y seguridad privada no se realizarán mediante contacto físico, salvo que se trate del registro de ingreso a espectáculos o eventos de conformidad con la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional, o salvo que el personal uniformado de la Policía Nacional lo solicite, en apoyo a su labor policial”.

<sup>113</sup> “El registro de personas y sus bienes podrá incluir el contacto físico de acuerdo a los protocolos que para

trasladar a las personas a manera de protección<sup>114</sup>, como sí lo puede hacer la Policía Nacional. La orden de Policía<sup>115</sup>, es la medida preventiva por excelencia porque apela al respeto por la autoridad de Policía, autoridad con la que no necesariamente cuenta la seguridad privada. Algo similar ocurre con la medida correctiva denominada decomiso<sup>116</sup>, la cual solo la Policía podría imponer y que en determinados casos se corresponde con el momento mismo del registro a personas mediante contacto físico.

42. Así las cosas, pretender que las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística replacen la prestación del servicio de seguridad que le corresponde a la Policía Nacional en aglomeraciones complejas que conlleven afectación del orden público implicaría una extensa regulación sobre el uso de la fuerza por parte de los integrantes de estas empresas, no solo en lo atinente con el uso de armas, que en ningún caso podrán ser las de uso exclusivo de las fuerza militares, sino en los límites de sus competencias y según las autorizaciones administrativas con que cuenten dichas empresas.

Ahora bien, la responsabilidad atribuida por el Legislador a los organizadores de eventos que involucren aglomeraciones de público complejas, se refiere a todas aquellas actuaciones que el encargado debe cumplir en procura de lograr el desarrollo del evento bajo condiciones de seguridad tanto para los espectadores como para los vecinos del sector. En tal sentido, la seguridad que preste las empresas de vigilancia privada y/o de logística deberán responder a las competencias y límites establecidos por la legislación para la prestación de dicho servicio.

43. Así, las empresas de seguridad privada y/o de logística (i) no pueden ser responsables de asegurar el orden público, la seguridad ciudadana, ni la convivencia pacífica en actividades que involucren aglomeraciones de público complejas; (ii) pueden complementar la seguridad prestada por la Policía Nacional solamente cumpliendo funciones diferentes a las prevenir los riesgos de afectación a la comunidad o a los bienes, (iii) tienen competencias logísticas y de seguridad privada que en ningún caso involucran uso de la fuerza, exclusivo de la fuerza pública, es decir, prestan un servicio de

---

*tal fin establezca la Policía Nacional. El registro deberá ser realizado por persona del mismo sexo. Si la persona se resiste al registro o al contacto físico, podrá ser conducido a una unidad de Policía, donde se le realizará el registro, aunque oponga resistencia, cumpliendo las disposiciones señaladas para la conducción”.*

<sup>114</sup> “Artículo 155. Traslado por protección. Cuando la vida e integridad de una persona o de terceros esté en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional, podrá trasladarla para su protección o la de terceros, en los siguientes casos: (...) Cuando esté involucrado en riña o presente comportamientos agresivos o temerarios, realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad o la de terceros, o esté en peligro de ser agredido cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros”.

<sup>115</sup> “Artículo 150. La orden de Policía es un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de Policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla. Las órdenes de Policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en este Código. Si la orden no fuere de inmediato cumplimiento, la autoridad conminará a la persona para que la cumpla en un plazo determinado, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes”

<sup>116</sup> “Artículo 179. Decomiso. Es la privación de manera definitiva de la tenencia o la propiedad de bienes muebles no sujetos a registro, utilizados por una persona en comportamientos contrarios a las normas de convivencia, mediante acto motivado”.

seguridad no intrusivo. Todo lo anterior, debería ser reglamentado por el Gobierno nacional en virtud de lo ordenado en el parágrafo del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016; de la misma manera que las funciones y límites de la Policía Nacional están reguladas, también lo deben estar las de las empresas de seguridad privada y/o de logística antes de su entrada en funcionamiento en esta clase de eventos.

44. Resulta importante considerar que la responsabilidad de la Policía en aglomeraciones de público complejas debe responder al cumplimiento estricto de sus funciones, es decir, la Policía Nacional no debe prestar servicios simplemente logísticos, porque esto es responsabilidad de los organizadores. Por lo tanto, la presencia de miembros de la Policía debe surgir de un estudio ponderado acerca del número de uniformados que deberán cumplir con la función de seguridad en aglomeraciones de público complejas. Así, le corresponde a la autoridad municipal correspondiente disponer la asistencia de una cantidad razonable de miembros de la Policía destinados a proteger la seguridad en actividades que involucren aglomeraciones complejas cuando el nivel de riesgo así lo indique sin que ello implique descuidar sus responsabilidades frente al resto de la población. En este sentido, tanto el parágrafo 1° del artículo 52 como el inciso 3° del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 enfatiza que, la prestación del servicio de vigilancia y seguridad por parte de la Policía Nacional no puede desatender al resto de la comunidad.

45. **En síntesis**, resulta constitucional responsabilizar a los organizadores de eventos que involucran aglomeraciones de público complejas quienes deberán contratar a *empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas, para tal fin*, en el entendido de que en ningún caso esa situación subordinará a la Policía Nacional, la desplazará o relevará de sus deberes constitucionales, de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política

## Conclusiones

46. Respecto de las cuestiones previas: (i) la Corte consideró que la demanda por vulneración de los artículos 2 y 218 de la Constitución cumplía con los presupuestos para pronunciarse de fondo toda vez que la acción pública generó una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de las normas al exponer que estas facultaban a la Policía Nacional para cumplir o no su función constitucional y al trasladar una responsabilidad de la Policía Nacional a una entidad particular. Sin embargo, encontró no apto el alegato relativo al desconocimiento del artículo 13 constitucional, por incumplimiento del requisito de certeza. (ii) Estimó que no existía cosa juzgada constitucional porque si bien en la sentencia C-223 de 2017 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad diferida de las normas acusadas, dicha decisión no fue definida a partir de su contenido material y estas todavía producen efectos. (iii) Consideró necesario integrar la expresión “*de manera excepcional*” contenida en el parágrafo 1° del artículo 52 con el fin de evitar un fallo inocuo.

47. Para establecer el significado de la expresión “*podrá*” contenida en los

aportes demandados, la Corte acudió a su interpretación histórica, lingüística, sistemática y teleológica y concluyó que, en efecto, la expresión “*podrá*” contenida en las normas acusadas, podrían dar a entender que la Policía Nacional se descarga de la obligación de garantizar la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales, como quiera que, al tratarse de eventos de carácter privado, serían los organizadores de estos y no la Policía, quienes deberían encargarse de todas las vicisitudes concernientes a dicha aglomeración de público así como de la seguridad de los asistentes.

Sin embargo, la Sala Plena consideró que ese entendimiento de la norma no se compadece con un acercamiento contextual, pues, el término “*podrá*” ha de interpretarse como una facultad-competencia de la Policía Nacional, esto es, que no obstante que las responsabilidades logísticas están atribuidas por el legislador al organizador de la aglomeración, es necesario valorar de cara al mayor o menor riesgo engendrado por dicha aglomeración de público, la participación y concurrencia imperativa o no, de la policía.

Para la Corte, es evidente que la defensa del orden público, de la seguridad pública y ciudadana, así como de los derechos y garantías de los ciudadanos, no depende de la clase de aglomeración de público, dado que los artículos 2 y 218 de la Constitución asignan esas misiones a la Policía Nacional, siempre y en todos los casos. En tal sentido, dependiendo de las particularidades de cada evento, por ejemplo, el aforo o su naturaleza, entre otros factores, la Policía es competente para determinar la forma cómo ejercerá sus facultades y competencias en frente del mismo, en los términos que han especificado las reglas demandadas.

48. En consecuencia (i) la Corte declaró exequible las expresiones “*De manera excepcional*” y “*podrá*” contenidas en el parágrafo 1° del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, considerando que los artículos 2 y 218 de la Constitución imponen, imponen a la Policía Nacional el deber de hacer presencia en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas cuando estas den lugar a riesgos de afectación a la comunidad o a los bienes, generando una alta afectación de la dinámica normal del municipio, distrito o del área específica en que se realizan.

49. Con relación al cargo contra el inciso primero y las expresiones “*podrá*” contenidas en los incisos tercero y cuarto del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, (ii) la Corte declaró su exequibilidad bajo el entendido de que en ningún caso esa situación subordinará a la Policía Nacional, la desplazará o relevará de sus deberes constitucionales, de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

**Primero. DECLARAR EXEQUIBLES** las expresiones “*De manera excepcional*” y “*podrá*” contenidas en el párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, en los términos de esta sentencia.

**Segundo. DECLARAR EXEQUIBLE** de manera condicionada el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 “*La seguridad interna y externa en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas será responsabilidad de los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas*”, y las expresiones “*podrá*” contenidas en los incisos tercero y cuarto de la misma disposición, en el entendido de que en ningún caso esa situación subordinará a la Policía Nacional, la desplazará o relevará de sus deberes constitucionales, de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política

**Tercero. INHIBIRSE** de decidir sobre la expresión “*convocadas por las entidades públicas*” contenida en el párrafo 3º del 52 de la Ley 1801 de 2016, por carecer de certeza el cargo de inconstitucionalidad presentado contra la misma.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno, publíquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
*Con impedimento aceptado*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
ALBERTO ROJAS RÍOS  
A LA SENTENCIA C-128/18**

**POLICIA JUDICIAL**-Funciones permanentes asignadas por la Constitución Política (Aclaración de voto)

**PARTICIPACION DE LA POLICIA NACIONAL EN ACTIVIDADES QUE INVOLUCRAN AGLOMERACIONES DE PUBLICO COMPLEJAS**-El significado de la expresión “podrá” contenida en las normas acusadas, implica una facultad de actuación de la Policía Nacional (Aclaración de voto)

Referencia: D-12644

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

Magistrado Ponente:  
José Fernando Reyes Cuartas

**LA POLICÍA NACIONAL ES UN CUERPO ARMADO PERMANENTE 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**

Acompañó la decisión adoptada en la sentencia C-128 de 2018 mediante la cual la Sala Plena de esta Corporación (i) declaró exequible s las expresiones "De manera excepcional" y "podrá" contenidas en el parágrafo 1° del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016; (ii) declaró exequible de manera condicionada el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 el cual dispone *"La seguridad interna y externa en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas será responsabilidad de los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas"*, así como las expresiones "podrá" contenidas en los incisos tercero y cuarto de la misma disposición, en el entendido de que los organizadores de las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas deberán concurrir y colaborar en la prestación de la seguridad privada interna y externa por medio de empresas de

seguridad y/o logística, pero que en ningún caso esa situación subordinará a la Policía Nacional, la desplazará o relevará de sus deberes constitucionales, de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política; y, finalmente, (iii) se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresión "convocadas por las entidades públicas" contenida en el parágrafo 30 del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, por carecer de certeza el cargo de inconstitucionalidad presentado.

El objeto de mi respetuosa aclaración parcial consiste en recabar que, en mi criterio, la expresión "podrá" contenida en el parágrafo 10 del artículo 52, así como en los incisos 4° y 5° del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), establece una discrecionalidad frente al deber constitucional de las autoridades estatales de preservar el orden público (sentencia C-117 de 2006) y mantener la convivencia ciudadana, que debe analizarse a la luz de los artículos 2, 11 y 218 de la Carta Política, en tanto es, por lo menos, constitucionalmente impropia. Las funciones de la Policía Nacional, cuyo fin primordial en los términos del artículo 218 de la Constitución 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, deben ser cumplidas de manera imperativa en forma permanente y en todas las circunstancias que sea necesario. Es decir, tales funciones no comportan una mera liberalidad, sino un deber constitucional a cargo de la Policía, aunque su ejercicio no excluye la responsabilidad concurrente de quien o quienes convocan el respectivo evento.

En tal sentido, las normas demandadas, al disponer de manera facultativa que la Policía Nacional "podrá" intervenir para garantizar que los asistentes a actividades que involucren aglomeraciones de público complejas y no complejas ingresen con boleta, contraseña o invitación al lugar donde se celebre un espectáculo, no podrían entenderse jamás como que eventualmente la Policía está eximida del cumplimiento de su deber constitucional, dispuesto en el artículo 218 superior, por cuanto ello comprometería los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de los ciudadanos.

De esta suerte, es deber-función constitucional de la Policía Nacional mantener en forma permanente las condiciones propicias para el ejercicio de las libertades públicas y asegurar la convivencia en paz de los colombianos.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RIOS  
Magistrado

