

C-251-19

Sentencia C-251/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

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

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, pertinencia, especificidad, y suficiencia

Expediente: D-12658

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 numeral 7 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Actor: Jesús Gabriel Martínez Álvarez

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Jesús Gabriel Martínez Álvarez solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 140, numeral 7 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”. El demandante

argumenta que esta disposición legal desconoce los artículos 1, 2 y 16 de la Constitución Política.

2. Según constancia secretarial obrante en el expediente[1], la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión llevada a cabo el veinticuatro (24) de abril de 2018, repartió el expediente de la referencia al despacho del Magistrado Ponente.

3. Por medio de auto del once (11) de mayo de 2018, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda por los cargos referentes a la violación de los artículos 1, 2 y 16 de la Constitución; e inadmitirla por la supuesta transgresión de los artículos 13, 18, 24 y 28 ibídem, al considerar que el accionante no expuso satisfactoriamente el concepto de la violación, según lo exigido por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y en consecuencia, le otorgó un término de tres (3) días para subsanar los vicios indicados en la providencia, so pena de rechazo. Adicionalmente, comunicó al Presidente del Congreso de la República la iniciación del proceso para los fines previstos en el artículo 244 de la Constitución; así como a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que intervinieran, en caso de considerarlo pertinente.

Sumado a lo anterior, una vez desatada la inadmisión, ordenó fijar en lista el proceso; correr traslado al Procurador General de la Nación para que ejerciera la función establecida en el artículo 277 de la Constitución; e invitar a participar a la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Fábrica de Licores de Antioquia, la Empresa de Licores de Cundinamarca, la Industria de Licores del Valle y a la Industria Licorera de Caldas, la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), así como a las Alcaldías de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena, Manizales, Pasto, Tunja, Villavicencio y Bucaramanga.

4. Mediante auto del veintinueve (29) de mayo de 2018, el Magistrado Sustanciador resolvió rechazar la demanda por los cargos no corregidos por la parte actora, en atención a que el término de ejecutoria del auto que inadmitió parcialmente transcurrió sin que se recibiera escrito de corrección, según constancia secretarial[2]. Además, en concordancia con el Auto 305 de 2017, se dispuso la suspensión de los términos del proceso en caso de que el demandante no interpusiera recurso de súplica.

5. En auto proferido el diez (10) de octubre de 2018 se levantó la suspensión de términos del presente proceso.

A. NORMA DEMANDADA

6. A continuación, se transcribe la norma demandada, subrayando y resaltando en negrilla los enunciados que se solicitan sean declarados inexecutable:

“LEY 1801 DE 2016

(Julio 29)

Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

TÍTULO XIV

DEL URBANISMO

CAPÍTULO II

DEL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO

ARTÍCULO 140[3]. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

1. Omitir el cuidado y mejoramiento de las áreas públicas mediante el mantenimiento, aseo y enlucimiento de las fachadas, jardines y antejardines de las viviendas y edificaciones de uso privado.

2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida

autorización de la autoridad competente.

3. Alterar, remover, dañar o destruir el mobiliario urbano o rural tales como semáforos, señalización vial, teléfonos públicos, hidrantes, estaciones de transporte, faroles o elementos de iluminación, bancas o cestas de basura.

4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.

5. Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.

7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.

8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público.

9. Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis, sin el debido permiso, cuando este se requiera o incumpliendo la normatividad vigente.

10. Drenar o verter aguas residuales al espacio público, en sectores que cuentan con el servicio de alcantarillado de aguas servidas y en caso de no contar con este, hacerlo incumpliendo la indicación de las autoridades.

11. Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público.

12. Fijar en espacio público propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas o banderolas, sin el debido permiso o incumpliendo las condiciones establecidas en la normatividad vigente.

PARÁGRAFO 1°. Las empresas de servicios públicos pueden ocupar de manera temporal el espacio público para la instalación o mantenimiento de redes y equipamientos, con el respeto de las calidades ambientales y paisajísticas del lugar, y la respectiva licencia de intervención expedida por la autoridad competente.

PARÁGRAFO 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPORTAMIENTOS

MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL

Numeral 1

Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.

Numeral 2

Multa General tipo 3.

Numeral 3

Multa General tipo 4; Reparación de daños materiales de muebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles;

Numeral 4

Multa General tipo 1.

Numeral 5

Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.

Numeral 6

Multa General tipo 4; Remoción de bienes

Numeral 7

Multa General tipo 2; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566

de 2012.

Numeral 8

Multa General tipo 2; Destrucción de bien.

Numeral 9

Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles;
Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.

Numeral 10

Multa General tipo 4.

Numeral 11

Multa General tipo 4; Programa o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 12

Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.

PARÁGRAFO 3°. Cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del presente artículo, se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el párrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.

PARÁGRAFO 4°. En relación con el numeral 9 del presente artículo bajo ninguna circunstancia el ejercicio del grafiti, justificará por sí solo, el uso de la fuerza, ni la incautación de los instrumentos para su realización”.

B. LA DEMANDA

7. El accionante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de las expresiones resaltadas (‘parques’, ‘y en general, en el espacio público’) por considerar que

desconocen los artículos 1, 2 y 16 de la Constitución.

8. En su opinión, estas expresiones constituyen una restricción al derecho a la libertad individual como componente de la dignidad humana, puesto que generan una “violación directa a sobre (sic) el ejercicio del derecho a la LIBERTAD INDIVIDUAL y demás formas de libertad, contenidas en distintos y múltiples mandatos constitucionales”[4].

9. Igualmente, señala que el Legislador se excedió en el ejercicio de la potestad de restringir la libertad individual, estableciendo una medida desproporcionada e innecesaria. En su criterio, “la garantía del pleno ejercicio de los derechos de libertad encuentra restricciones innecesarias en la procura de materializar objetivos comunes, que pueden hallar concreción con medios que no impliquen la restricción del ejercicio de derechos fundamentales individuales”[5].

10. Con fundamento en lo anterior, afirma que la disposición demandada es contraria a la Constitución por desconocer la dignidad humana, la cual impide que el ser humano sea instrumentalizado (art. 1 CP), así como la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2 ibídem). Argumenta que el consumo de bebidas alcohólicas es una manifestación del ejercicio de la autonomía y la capacidad de decisión de los individuos; y un “patrón de conducta que hace parte de la cultura”[6], siendo una expresión de la “autodeterminación en sentido colectivo”[7], pues el esparcimiento y el ocio son fundamentales dentro de la cohesión de la colectividad.

11. Así mismo, estima que la disposición demandada restringe el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 CP), porque el consumo de alcohol y cualquier otra sustancia es una manifestación de ese derecho, “ya que es en estas decisiones donde se efectúa una verdadera concreción de la autonomía y la libertad individual”[8]. Por lo tanto, indica el actor, no corresponde a ninguna entidad estatal restringir el ejercicio de esta autonomía.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Policía Nacional[9]

12. La Policía Nacional solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

13. En primer lugar, argumenta que la prohibición en ella contenida no vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues este no es absoluto, sino que encuentra su límite en los derechos de los demás. Arguye que el artículo 140.7 del Código de Policía tiene por objeto, precisamente, evitar que el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad afecte los derechos de otras personas, a través de la protección al espacio público y el establecimiento de las condiciones para la convivencia en el territorio nacional[10].

14. En segundo lugar, señala que el Código de Policía ha demostrado ser una legislación eficiente en la protección del espacio público y la garantía del orden social y la convivencia pacífica. Para sustentar esa afirmación, indica que desde su promulgación, los homicidios y riñas han disminuido en un 11%, se registran 6.624 casos menos de lesiones y la percepción de seguridad ciudadana ha mejorado considerablemente.

15. En tercer lugar, indica que, en sentencia C-211 de 2017, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de ponderar la protección del espacio público frente a posibles afectaciones de los derechos a la dignidad humana, al trabajo y al mínimo vital. En esta oportunidad, la Corte “otorgando una prelación imperativa a la protección del Espacio Público, señalando claramente que las autoridades tienen el deber y la potestad constitucional de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público en el marco de los principios de confianza legítima, legalidad y debido proceso”[11].

b. Ministerio de Justicia y del Derecho[12]

16. Solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados en la demanda, porque estos carecen de claridad, pertinencia, certeza y suficiencia.

17. En primer lugar, señala que el cargo tendiente a demostrar que la norma demandada es contraria al principio de dignidad humana, carece de certeza y claridad, porque la demanda no expresa cómo la prohibición de consumir bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas en un parque o en el espacio público en general, atenta contra la dignidad. Precisa que el escrito no explica si la norma cuestionada desconoce la dignidad, entendida como autonomía, posibilidad de diseñar un plan de vida, concurrencia de cierto tipo de

condiciones para la existencia, o la posibilidad de vivir sin ser sometido a humillaciones.

18. En segundo lugar, sostiene que tampoco existe claridad acerca de la forma en que la norma demandada viola los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2 de la Constitución.

19. En tercer lugar, afirma que el argumento del demandante tendiente a demostrar que la norma cuestionada es inconstitucional por contrariar una “actividad consuetudinaria”, pues esta no puede “imperar frente a la valoración que de su afectación realice el legislador, en el marco de su potestad reguladora de las conductas contrarias a la convivencia”[13].

c. Ministerio de Salud y Protección Social[14]

20. El interviniente solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

21. A título introductorio, ese organismo señala que la demanda cumple con los requisitos mínimos para ser admitida. Sostiene que es clara, porque permite identificar las premisas básicas de la acusación y su sentido; es pertinente, en tanto que expresa objeciones fundadas en la infracción de normas constitucionales; es específica, ya que el demandante explica la manera en que la prohibición contenida en los textos demandados podría vulnerar el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana; cumple con la exigencia de suficiencia porque suscita una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma acusada; y finalmente, cumple con el requisito de certeza, pues cuestiona un contenido normativo que se deriva de las disposiciones acusadas.

23. En primer lugar, señala que las disposiciones demandadas no son contrarias al principio de la dignidad humana (artículo 1 CP). Manifiesta que el actor ignora que el artículo 82 superior establece que es deber del Estado “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”[15], con fundamento en lo cual el Legislador puede establecer restricciones relativas a los lugares donde se consumen bebidas alcohólicas, para preservar el espacio público y hacer prevalecer el uso común sobre el interés particular.

24. Aduce que, en este caso, la justificación de la limitación legal se ve reforzada, si se tiene

en cuenta que la disposición prohíbe el consumo en “lugares en donde por regla general, las personas van a disfrutar del aire libre y realizar la práctica de actividades deportivas, como son los parques, al que igualmente acuden con prevalencia niños, niñas y/o adolescentes, amén de que los parques usualmente están ubicados cerca de establecimientos educativos”[16]. Finalmente, señala que, a pesar de que el consumo de bebidas alcohólicas hace parte de la cultura del país, no es menos cierto que es usual que origine acontecimientos que perturban la tranquilidad y causan zozobra en la comunidad.

25. En segundo lugar, señala que las disposiciones demandadas no son contrarias a los principios y fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución, dado que la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias tiene por objeto, precisamente, hacer cumplir diversos objetivos estatales, como servir a la comunidad, garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular y promover la prosperidad general.

26. Por último, argumenta que las expresiones impugnadas no vulneran el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la Constitución), ya que la prohibición del uso de alcohol y otras sustancias en el espacio público está “fuera del ámbito de privacidad de todo individuo y de aquellos sitios en los que puede ejercer ese derecho fundamental”[17]; por lo tanto, no se prohíbe el derecho, sino que se “restringe el lugar donde puede realizarlo”[18].

d. Ministerio de Defensa Nacional[19]

27. Solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada con base en los siguientes argumentos.

28. En primer lugar, señala que el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es absoluto, pues tiene como limitante los derechos y libertades de los demás. La disposición demandada tiene por objeto, precisamente, garantizar la convivencia, y de esa forma, prevenir afectaciones a la vida e integridad de las personas.

29. En segundo lugar, sostiene que, de acuerdo con la sentencia C-435 de 2016, el derecho al libre desarrollo de la personalidad puede ser limitado mediante el establecimiento de normas generales para preservar el orden público.

30. En tercer lugar, aduce que el Código de Policía ha demostrado ser una legislación eficiente en la protección del espacio público y la garantía del orden social y la convivencia pacífica. Para ello, indica que desde su promulgación los homicidios y riñas se han disminuido en un 11%, se registran 6.624 casos menos de lesiones y que la percepción de seguridad ha mejorado.

31. En cuarto lugar, señala que en sentencia C-211 de 2017 la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de ponderar la protección del espacio público con posibles afectaciones a los derechos a la dignidad humana, el trabajo y el mínimo vital, y que en esta oportunidad “otorgando una prelación imperativa a la protección del Espacio Público, señalando claramente que las autoridades tienen el deber y la potestad constitucional de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público en el marco de los principios de confianza legítima, legalidad y debido proceso”[20].

e. Fiscalía General de la Nación

32. La Fiscalía General de la Nación[21], solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes demandados. Sostiene que el Legislador tiene una amplia potestad de configuración para limitar el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público, y que la medida “no es desproporcionada porque no afecta gravemente el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, no es una medida paternalista y contribuye a preservar la integridad y el aprovechamiento del espacio público de todas las personas”[22]. Para fundamentar su solicitud, expone los siguientes argumentos.

33. En primer lugar, afirma que la norma impugnada no contiene una prohibición absoluta para el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, como lo interpreta equivocadamente el demandante, pues la norma exceptúa de la prohibición “las actividades autorizadas por la autoridad competente”. En concordancia con lo anterior, el artículo 49 del Código Nacional de Policía y Convivencia establece que los alcaldes están facultados para autorizar el consumo de alcohol bajo las circunstancias previstas en la ley[23].

34. En segundo lugar, sostiene que la norma demandada es una manifestación de la competencia del poder de policía del Congreso de la República. La Corte Constitucional ha señalado que (i) el poder de policía ha sido atribuido al Congreso de la República[24]; (ii) en virtud de ello, este está facultado para regular los lugares en los que está permitido

consumir sustancias psicoactivas[25]; y (iii) el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para limitar el consumo de alcohol. Prueba de ello es la sentencia C-825 de 2004, en la que la Corte declaró la constitucionalidad de la facultad de los alcaldes para restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes por motivos de orden público, contenida en la Ley 136 de 1994.

Por otro lado, argumenta que, a partir del Acto Legislativo 02 de 2009 existe una prohibición constitucional de consumir estupefacientes, por lo tanto, el legislador está facultado para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se dicha prohibición opera.

35. En tercer lugar, señala que en este caso es necesario aplicar un test ordinario o leve de proporcionalidad, pues la medida propuesta desarrolla una competencia -reglamentación del poder de policía- atribuida al Congreso, que no afecta gravemente el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al no establecer una prohibición absoluta y prever un ámbito de aplicación restringido. Así mismo, afirma que la disposición cuestionada no tiene como finalidad exclusiva promover el autocuidado de las personas.

En el mismo sentido, señala que la norma bajo estudio tiene una finalidad legítima y establece un medio idóneo para conseguirla. Su objetivo es proteger el espacio público, promover la convivencia pacífica y hacer prevalecer los derechos de los niños; y asevera que la medida es idónea porque promueve un uso razonable de ese espacio, pues “existe evidencia de que el consumo de alcohol se encuentra asociado a conductas que pueden afectar la convivencia pacífica y el uso de la violencia”[26].

f. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[27]

36. Pide a la Corte declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, por cuanto esta no cumple con los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia. En subsidio, solicita declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

37. Afirma que la demanda no es clara porque no permite identificar los motivos por los cuales las expresiones ‘parques’ y ‘espacio público’ contravienen postulados constitucionales, además, expone que el demandante solicita a la Corte realizar un juicio de proporcionalidad, pero que aquel no lo desarrolla ni justifica su utilización.

38. En su criterio la demanda carece de certeza, pues el actor otorga a las expresiones demandadas un contenido que es producto de sus inferencias e interpretaciones injustificadas, ya que “afirma que los fragmentos acusados impiden el ejercicio de la autonomía de la voluntad, porque impiden el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas (...) pero olvida indicar que esa restricción en ningún punto habla sobre las cantidades de la dosis personal”[28].

39. Además, sostiene que no tiene especificidad, toda vez que el actor no formula un cargo concreto de orden constitucional, pues las acusaciones son abstractas, al punto que solo anuncia que la Corte debe realizar un juicio de proporcionalidad, pero no lo desarrolla.

40. Añade que la demanda no es pertinente, porque los motivos de inconformidad se fundan en simples consideraciones de conveniencia, pues el accionante arguye que las expresiones acusadas restringen la autonomía personal, sin ofrecer argumentos que sustenten tal afirmación.

41. Finalmente, aduce que el actor no plantea cargos suficientes, pues este se limita a transcribir las normas constitucionales que estima violadas, sin profundizar en su contenido.

42. De manera subsidiaria propone que la Corte declare la exequibilidad de la norma demandada, argumentando que esta “se inscribe en el ámbito del poder de policía por parte del Congreso de la República”, y persigue fines constitucionalmente legítimos relacionados con la protección del interés general, la seguridad, la integridad y el aprovechamiento del espacio público. Dicho eso, presenta un análisis del alcance y las restricciones del derecho a la tenencia, el porte y el consumo de la dosis personal.

44. En segundo término, afirma que, a partir del Acto Legislativo No. 2 de 2009 y la sentencia C-491 de 2012, este derecho no es una prerrogativa absoluta del individuo. Por el contrario, es un derecho que si bien puede ejercerse en el ámbito privado, configura un problema de salud que requiere la intervención del Estado, “es decir, no estamos ante una libertad individual privilegiada frente a la cual el Estado deba abstenerse de intervenir y asumir una actitud puramente de respeto y distancia”[29]. De lo contrario, las autoridades de policía no podrían cumplir de ninguna manera con su obligación de combatir el tráfico de drogas y apoyar la rehabilitación de las personas adictas.

45. En tercer lugar, sostiene que, de acuerdo con la Corte Constitucional, los criterios principales para identificar los límites del derecho al consumo de la dosis mínima, son la lesividad y la antijuridicidad, y que la norma demandada cumple con estos criterios, pues busca que las autoridades “puedan desarrollar procedimientos y actuaciones tendientes a controlar los excesos lesivos y antijurídicos en el ejercicio de dicho derecho”[30]. Asevera que en las sentencias C-221 de 1994 y C-825 de 2004 la Corte destacó que es del resorte del Legislador restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes y sustancias psicoactivas.

46. En cuarto lugar, señala que es un hecho de público conocimiento que los vendedores y traficantes de drogas han abusado de la protección jurídica de la dosis personal para desarrollar actividades de comercio y distribución. Indica que el juez constitucional no puede ignorar esta realidad al momento de analizar la norma acusada.

g. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. [31]

47. Considera que la demanda es inepta, al tiempo que pide declarar la exequibilidad de la norma demandada. Al respecto, expone los siguientes argumentos.

48. En primer lugar, señala que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, especificidad y pertinencia. Aduce que no es clara porque no existe una conexión entre lo que se demanda y lo que se pide, y solo expresa “una opinión del actor que considera que al no permitir el consumo de bebidas alcohólicas en los parques, y en general en el espacio público, se vulnera la libertad individual”[32]. Además, refiere que la demanda no es específica, ya que no existe un punto concreto que sirva de parámetro de control de constitucionalidad. Finalmente, sostiene que no es pertinente, pues el reproche no es de naturaleza constitucional, de tal forma que el demandante “explica mínimamente la norma de rango legal, pero nunca la de rango constitucional, ya que solo la menciona y da opiniones sobre ella”[33].

49. En segundo lugar, sostiene que la disposición impugnada, en lugar de vulnerar preceptos constitucionales, “lo que hace es garantizar los derechos colectivos y sobre todo el uso responsable y adecuado del espacio público”[34]. Igualmente estima que permitir el consumo de bebidas alcohólicas en cualquier lugar resultaría “transgresor de derechos de rango constitucional más transversales y de mayor impacto en la comunidad”[35].

h. Alcaldía de Manizales[36]

50. La Alcaldía de Manizales solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes normativos demandados, porque el propósito del texto legal no es limitar el consumo individual de estas bebidas y sustancias, sino defender el derecho al uso, goce y disfrute del espacio público. Manifiesta que la prohibición contenida en las disposiciones acusadas no implica la “restricción de cada individuo a consumir este tipo de sustancias de manera autónoma y libre en su intimidad”[37].

i. Alcaldía de Villavicencio[38]

51. Esta alcaldía pide a la Corte declarar que la norma impugnada es constitucional.

52. En primer lugar, sostiene que aunque la interacción social es uno de los pilares fundamentales del libre desarrollo de la personalidad, el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas “no es la única manera de interacción social de los individuos”[39].

53. En segundo lugar, señala que el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene como límite los derechos de los demás, pues la disposición demandada tiene un carácter preventivo orientado a la convivencia pacífica, para que los parques y el espacio público sean utilizados por la comunidad “en diversas actividades que permitan el desarrollo de un ambiente sano que garantice su sostenibilidad”[40].

54. En tercer lugar, afirma que la aplicación de un test de igualdad en este caso permite concluir que consumir bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas no es un derecho, sino un deber, y que es “obligación de las personas abstenerse de hacerlo, porque la norma acusada propende [a] un fin legítimo”[41].

j. Industria Licorera de Caldas (ILC) [42]

55. Solicita a la Corte declarar inexecutable la norma demandada.

56. En primer lugar, sostiene que aunque el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es absoluto, “para limitar este derecho no bastan simples consideraciones a priori del interés general o de bienestar colectivo, desarrolladas de manera vaga e imprecisa”[43]. En

el mismo sentido, señala que el “espacio público” es un concepto muy amplio que no puede ser utilizado de manera arbitraria para violentar aquel derecho.

57. En segundo lugar, indica que la Corte Constitucional ha establecido que el derecho al libre desarrollo de la personalidad puede ser controlado, pero no limitado. Igualmente, asevera que el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha expresado que el referido derecho puede ser objeto de restricciones, siempre y cuando no sea anulado. Para la empresa interviniente, la norma demandada es contraria a la Constitución, ya que “no busca un control o regulación por parte de la Policía, por el contrario, limita un derecho de forma vaga e imprecisa”[44].

58. En tercer lugar, señala que la disposición demandada restringe el derecho colectivo al espacio público. Al respecto, cita la sentencia C-265 de 2002 para argumentar que aquel alude a “un ambiente propicio para el desarrollo físico y emocional de las personas y por ello, es un lugar en el cual se pueden llevar a cabo distintas formas de expresión humana, entre ellos consideramos el consumo de bebidas alcohólicas”[45].

2. Intervenciones ciudadanas

a. Red de Veedurías Ciudadanas del municipio de El Espinal (REVESPINAL)[46]

59. Solicita a este Tribunal “abstenerse de modificar el artículo 140 u otro cualquiera de la ley 1801 de 2016 por considerar que se retrocedería en el deseo del legislador cuando se aprobó el código de policía”[47]. Sostiene que, de lo contrario, “se estaría legalizando la toma bebidas (sic) embriagantes por carreteras y calles del país y contaminando el medio ambiente. Por parte de los adictos al licor con música a alto volumen y causando accidentes en las vías públicas. Generando violencia e inconformidad a la ciudadanía en general”[48].

b. Juan Pablo Cardona González

60. El ciudadano Juan Pablo Cardona González solicita a la Corte declarar que la norma acusada es inexecutable por las siguientes razones.

61. En primer lugar, sostiene que es contrario a la Constitución que el legislador otorgue el mismo trato a las bebidas alcohólicas y a las sustancias psicoactivas porque: (i) el consumo,

distribución y expendio de bebidas alcohólicas son actividades lícitas, mientras que el consumo y venta de drogas está prohibido por la ley; y (ii) el consumo de bebidas alcohólicas es una práctica consuetudinaria histórica que no ha presentado mayores perturbaciones del orden público. Lo anterior a diferencia del consumo de drogas, que es y ha sido objeto de censura social, no ha formado parte de la idiosincrasia y cultura de ningún pueblo, y, además, ha sido objeto de especial control policial por los riesgos a la seguridad que supone.

62. En segundo lugar, señala que el consumo de bebidas alcohólicas no afecta per se el orden público, por lo tanto, la prohibición censurada no está justificada y resulta excesivo que dicho consumo requiera del despliegue de la fuerza pública. Considera que, en ocasiones, es la intervención policial la que genera o es fuente de perturbaciones del orden público. En este entendido, el interviniente considera que la disposición demandada “erosiona la presunción de inocencia, al determinarse con un criterio peligrosista que el consumo de bebidas alcohólicas en la generalidad de las ocasiones genera actos de violencia, criminalidad y problemas de convivencia entre la ciudadanía”[49].

63. En tercer lugar, argumenta que la norma cuestionada desconoce el principio del pluralismo contemplado en la Constitución, el cual reconoce la diversidad étnica y multicultural de la nación. Lo anterior, porque prohíbe que ciertos sectores de la sociedad que tienen como costumbre el consumo de bebidas alcohólicas, desarrollen esta actividad libremente.

64. En cuarto lugar, afirma que la norma demandada genera una discriminación negativa contra los sectores pobres de la sociedad, para quienes se han reducido los espacios de consumo, como tiendas de barrio y plazas públicas, y “no todos podemos asistir a bares u otros establecimientos de comercio donde las bebidas alcohólicas son más costosas”[50]. De acuerdo con el interviniente, lo que pretenden las autoridades de policía es que el consumo de bebidas alcohólicas se dé solamente en bares y discotecas, donde el precio de estos productos es mucho más alto.

65. En quinto lugar, señala que, históricamente el parque principal de los municipios ha sido el escenario de prácticas culturales de las comunidades que “avivan el intercambio y la comunicación entre los seres humanos, dentro de las cuales están las prácticas asociadas al

consumo de bebidas alcohólicas”[51]. En consecuencia, sostiene que la norma demandada desconoce esta realidad sociocultural, y que la conducta en cuestión no requiere la intervención de la policía, pues esta solo debe darse cuando exista perturbación del orden público.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

66. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declararse inhibida para decidir sobre el fondo del asunto, pues la demanda no cumple con los requisitos de claridad, especificidad y pertinencia.

67. Asevera que esta carece de claridad, porque la afirmación del accionante en el sentido de que el consumo de bebidas alcohólicas vulnera las libertades individuales es apenas una opinión, de tal forma que “se echa de menos un argumento sólido y coherente respecto de cada cargo, que incluya el alcance normativo y lo contraste con el artículo constitucional que considera vulnerado”[52].

68. Igualmente, expresa que carece de especificidad, pues el demandante no presenta un punto preciso, “según el cual la norma hace nugatorio el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana”[53].

69. Finalmente, alega que la demanda carece de pertinencia, por cuanto el actor no demuestra en qué medida el carácter de “práctica cultural” que ostenta el consumo de alcohol es un motivo para declarar la inconstitucionalidad. Por otro lado, argumenta que el demandante se equivoca al interpretar que la prohibición contenida en la norma demandada es absoluta. Por el contrario, el texto contempla una excepción a la prohibición, al establecer que esta se aplicará “excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente”[54].

70. Finalmente, señala que el Código de Policía tiene como objetivo tutelar bienes jurídicos tales como la tranquilidad, la convivencia, el ambiente sano y la salud pública; y que el Legislador está facultado para restringir las libertades individuales con el fin de conseguir estos objetivos, siempre y cuando dichas limitaciones no desborden los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

71. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, este Tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra expresiones contenidas en una norma con fuerza y rango de ley: la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

(1) Aptitud sustancial de la demanda

72. Varios intervinientes (Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Procuraduría General de la Nación) sostienen que la demanda en referencia no es apta para producir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, pues el actor no explica en debida forma por qué las expresiones impugnadas son contrarias al ordenamiento superior, ya que se limita a exponer opiniones sin sustento y no toma en cuenta el contexto normativo para interpretar adecuadamente el alcance de las expresiones cuestionadas.

73. Al respecto es relevante recordar los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, según lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Dicha norma prevé que en ellas se debe: (i) señalar las normas demandadas; (ii) indicar las disposiciones constitucionales que se estiman violadas; (iii) exponer las razones por las cuales dichos textos superiores se consideran infringidos; (iv) si se invocan vicios de procedimiento en la expedición del precepto acusado, es necesario indicar el trámite fijado en la Carta y la forma en que éste fue desconocido; y (v) fundamentar la competencia de la Corte para conocer del asunto.

74. Este Tribunal, a partir de la sentencia C-1052 de 2001, ha dicho que el concepto de la violación, se refiere al cumplimiento de “unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa”[55], que se concretan en los denominados requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, como criterios de evaluación de los cargos de inconstitucionalidad. Al respecto, se ha señalado:

a. La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

b. El requisito de certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

c. La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

d. La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

e. Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada[56].

75. Al analizar el cargo de inconstitucionalidad alegado, se observa que este carece de especificidad, pertinencia, claridad y suficiencia, impidiendo que la Corte realice un pronunciamiento de fondo en el presente caso.

76. En efecto, el accionante no explica por qué la prohibición de consumir bebidas alcohólicas en 'parques', y 'en general, en el espacio público', contenida en el artículo 140.7 de la Ley 1801, transgrede las libertades fundamentales y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, establecidos en los artículos 1, 2 y 16 de la Constitución; y tampoco señala cuáles son las razones por las que estos derechos y garantías constitucionales excluyen la posibilidad de que el legislador establezca esa restricción.

77. En cuanto a lo primero, la Sala Plena observa que el demandante se limita a aseverar que la norma cuestionada es desproporcionada y contraria a la autonomía personal, sin presentar argumentos que sustenten esa afirmación, de tal manera que el cargo carece de especificidad, pues sus manifestaciones son vagas, imprecisas y no se relacionan directamente con las normas constitucionales supuestamente infringidas por la disposición legal parcialmente acusada.

78. En cuanto a lo segundo, los reproches que el accionante invoca no son de naturaleza constitucional, sino que constituyen opiniones personales, motivo por el cual el cargo es impertinente.

79. En este sentido, las razones de inconstitucionalidad señaladas en la demanda no son claras, pues el ciudadano no ofrece un razonamiento comprensible sobre el presunto desconocimiento de la Constitución y señala que se debe efectuar un juicio de proporcionalidad, sin indicar los elementos que lo conforman.

80. De esta manera, el cargo es insuficiente, en la medida en que el accionante se limita a transcribir la norma cuestionada, las disposiciones constitucionales supuestamente infringidas y los objetivos del Código Nacional de Policía y Convivencia, sin realizar ninguna demostración de por qué aquella atentan contra estos. Entonces, es evidente que la demanda no contiene todos los elementos argumentativos necesarios para adelantar un juicio abstracto de inconstitucionalidad, y, por lo tanto, su alcance persuasivo no es suficiente.

C. SÍNTESIS

81. La Corte Constitucional encontró que la demanda no cumple los requisitos mínimos para producir un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional, por lo cual la Sala Plena proferirá una sentencia inhibitoria.

82. Se concluyó que la demanda es inepta porque los cargos de inconstitucionalidad propuestos por la parte actora carecen de especificidad, pertinencia, claridad y suficiencia.

83. Los argumentos no son específicos, porque no se presenta una explicación sobre por

qué el artículo 140.7 de la Ley 1801 de 2016 es contrario a los artículos 1, 2 y 16 de la Constitución Política. La ausencia de pertinencia radica en que el desacuerdo del demandante con la norma acusada no se fundamenta en motivos de naturaleza constitucional, sino en opiniones personales. La falta de claridad se evidencia en que, además de enunciar las normas que pretende sean confrontadas, el demandante no proporciona un razonamiento comprensible sobre la alegada inconstitucionalidad. Finalmente, el cargo es insuficiente porque no es posible efectuar el juicio de constitucionalidad sin que haya una mínima argumentación dirigida a la confrontación normativa.

III. DECISIÓN

84. En mérito de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda instaurada contra las expresiones “parques” y “y en general, en el espacio público”, contenidas en el numeral 7 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

-en comisión-

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

-con impedimento aceptado-

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 9.

[2] Folio 14.

[3] Artículo corregido por el artículo 11 del Decreto 555 de 2017.

[4] Folio 6.

[5] Folio 5.

[6] Folio 7.

[7] Folio 7.

[8] Folio 7.

[9] Suscribe el documento el coronel Pablo Antonio Criollo Rey, en su calidad de Secretario General de la Policía Nacional.

[10] Folio 58.

[11] Folio 60.

[12] Suscribe el documento el señor Néstor Santiago Arévalo Barrero en su calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico.

[13] Folio 167.

[14] Suscribe el documento la señora Marcela Ramírez Sepúlveda, en su calidad de apoderada del Ministerio.

[15] Folio 106.

[16] Folio 106.

[17] Folio 107.

[18] Folio 107.

[19] Suscribe el documento la señora Sandra Marcela Parada Aceros, en calidad de apoderada del Ministerio de Defensa Nacional.

[20] Folios 195 (reverso) y 196.

[21] Suscribe el documento el señor Néstor Humberto Martínez, Fiscal General de la Nación.

[22] Folio 156.

[23] La Fiscalía señala que el artículo 49 del Código Nacional de Policía y Convivencia fue declarado inexecutable por esta Corte a través de la sentencia C-223 de 2017, por violar la reserva de ley estatutaria. Sin embargo, los efectos del fallo se difirieron hasta junio de 2019, por lo que la facultad de los alcaldes se encuentra vigente.

[25] Sentencia C-221 de 1994.

[26] Folio 162.

[27] Suscribe el documento la señora Clara María González Zabala, en su condición de Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

[28] Folio 178.

[29] Folio 161.

[30] Folio 183.

[31] Suscribe el documento el señor William Antonio Burgos Durango, en su calidad de Subsecretario Jurídico Distrital de la Alcaldía de Bogotá.

[32] Folio 53.

[33] Folio 54.

[34] Folio 56.

[35] Folio 56.

[36] Suscribe el documento la señora Esperanza Salazar Grisales en calidad de apoderada del Alcalde de Manizales, José Octavio Ramírez Cardona.

[37] Folio 66.

[38] Suscribe el documento el señor Wilmar Orlando Barbosa Roza, en su calidad de Alcalde del Municipio de Villavicencio.

[39] Folio 91.

[40] Folio 92.

[41] Folio 95.

[42] Suscribe el documento el señor Luis Roberto Rivas Montoya, Gerente de la Industria Licorera de Caldas.

[43] Folio 48.

[44] Folio 48.

[45] Folio 49.

[46] Suscriben el documento Luis Alfonso Ramírez, en calidad de Presidente; y Constanza Quiñónez, en su condición de veedora. Adicionalmente aparecen cincuenta firmas y números de cédula, sin indicar nombres en todos los casos.

[47] Folio 43.

[48] Folio 43.

[49] Folio 226.

[50] Folio 228.

[51] Folio 229.

[52] Folio 236.

[53] Folio 236.

[55] Corte Constitucional, sentencia C-036 de 2019.

[56] Corte Constitucional, sentencias C-206 y C-636 de 2016. Ver también C-856 de 2005.