

DERECHO DE REUNION-Exigencia de aviso previo para la realización de reuniones y desfiles públicos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-5583

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 105 del Decreto ley 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía.”

Actor: Néstor Mario Herrera Loaiza

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Néstor Mario Herrera Loaiza demandó el artículo 105 del Decreto ley 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada.

“Artículo 105. La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación.

Igualmente podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso.”

### III. LA DEMANDA.

Reitera que en el artículo 20 de la Carta, la libertad de expresarse no tiene más limitaciones que el de la responsabilidad social y en condiciones de equidad.

### IV. INTERVENCIONES.

Los Ministerios del Interior y de Justicia, y de Defensa, a través de apoderados, intervinieron para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

a) El doctor Fernando Gómez Mejía, apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia señaló que el artículo 37 de la Carta faculta al legislador para limitar el derecho que tiene la comunidad de reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Por lo tanto, el artículo demandado hace uso de esta atribución para encausar y preservar la convivencia social.

Manifestó que en la sentencia C-024 de 1994, la Corte declaró la exequibilidad del primer inciso de la disposición acusada, por lo que pide que se declare inhibida la Corte por existir cosa juzgada. Y en cuanto al segundo inciso, considera que los mismos argumentos utilizados en esa ocasión se extienden para apoyar la exequibilidad del segundo, pues el orden público se puede ver menoscabado tanto por la realización de reuniones y desfiles públicos imprevistos y desconocidos, como por la modificación de sus objetivos. Por ello, cuando las autoridades conocen previamente los objetivos de la manifestación, dispone de los operativos necesarios y pertinentes para brindar seguridad tanto a los manifestantes como al resto de la comunidad, medidas que pueden ser inocuas ante unos objetivos distintos.

Sobre la libertad de expresión y la limitación al derecho de reunión, recuerda que la Corte Constitucional ha explicado que los derechos fundamentales no son absolutos y que el legislador puede reglamentar el ejercicio por razones de interés general o para proteger

otros derechos o libertades de igual o superior entidad constitucional. Esto lo expuso en la sentencia C-475 de 1997. Además, las limitaciones del artículo acusado se refieren a un determinado tiempo y lugar, es decir, la limitación ocurre en un breve y determinado lapso de tiempo.

b) La doctora Sandra Marcela Parada Aceros, apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, señaló que dentro de los cometidos estatales están el poder y las facultades del Estado para mantener el orden, para crear, actualizar y modificar las herramientas jurídicas necesarias con el fin de brindar y garantizar a la sociedad la protección de sus derechos, la tranquilidad, la paz y la armonía que le han sido arrebatados o que se ven amenazados por los actos que atentan contra ella. Por ello, las instituciones deben contar con los elementos jurídicos, y el Código Nacional de Policía es una herramienta ágil para prevenir, controlar y atacar aquellas conductas que atentan contra la seguridad y estabilidad de la comunidad.

Se refirió al poder de policía y a las sentencias C-024 de 1994, C-366 de 1996.

Sobre el artículo acusado señala que la facultad que la disposición les otorgó a las autoridades de policía para impedir la realización de reuniones y desfiles públicos no es absoluta, pues existen mecanismos legales de control, a través de los cuales los asociados pueden acudir para que se investigue lo pertinente. La norma equilibra el derecho la reunión con los derechos de los asociados.

Concluye así :

“... el Estado debe obrar con imperio, cuando se presenta un abuso del derecho, para restablecer la tranquilidad de los afectados, si es del caso, coercitivamente e imponiendo las sanciones respectivas, porque el legislador quiso que se mantuviera la armonía en el ejercicio de los derechos defendiendo o protegiendo los intereses comunes, sin afectar los derechos particulares y sin desconocer los límites que corresponden a la finalidad protectora del Estado Social de Derecho. Porque el fin es garantizar los derechos fundamentales de la sociedad preservando la tranquilidad, quienes no pueden ser obligados a soportar alteración o perturbación y al presentarse, el Estado debe restablecerla, porque es producto de un comportamiento negativo derivado de una conducta que vulnera los derechos de los asociados, interviniendo por medio de las autoridades de policía, quienes son los competentes para este efecto, porque la sociedad no debe estar indefensa ante estos

comportamientos, que afectan la convivencia pacífica y ponen en riesgo la integridad y tranquilidad de la comunidad.” (fl. 42 y 43)

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3788 de fecha 4 de abril de 2005, le solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma sólo por los cargos analizados.

El señor Procurador se refirió al carácter de la Policía en un régimen democrático en la protección de los derechos humanos, asunto analizado por la Corte en la sentencia C-024 de 1994, que declaró exequible el primer inciso del artículo acusado. Por lo que toma lo dicho en tal providencia.

Sobre la potestad policial para impedir la realización de reuniones y desfiles públicos no anunciados previamente o por no cumplir los objetivos indicados en el aviso, señala que el artículo 218 de la Constitución establece que la Policía es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, 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 del país convivan en paz, lo que representa la finalidad de la actividad de la policía de preservar el orden público que garantice el libre ejercicio de los derechos humanos.

La potestad de impedir la realización de reuniones y desfiles públicos no anunciados o por no cumplir con los objetivos señalados en el aviso “antes que una presunta limitación del derecho de opinión por no permitir el de reunión, constituye un asunto de trascendencia para la preservación del orden público en cuanto que los requisitos incumplidos, más que formales, comprometen derechos fundamentales no sólo de quienes pretenden expresar sus opiniones públicas de manera directa y colectiva, sino del resto del colectivo.” (fl. 53)

Señala que el ejercicio de los derechos no es absoluto e implica responsabilidades en relación con los derechos ajenos. El derecho de opinión no se ve comprometido pues la norma sólo exige el aviso previo, no autorización o permiso. El hecho de no avisar sobre la realización de marchas o concentraciones públicas puede implicar la invasión de vías y lugares públicos, la afectación de derechos de terceros, como el de la libre circulación y pueden verse afectados otros derechos de los manifestantes, por ejemplo, ver comprometida su integridad física.

De igual manera y con base en el deber de actuación razonable y proporcional, la potestad de la policía de actuar frente a situaciones concretas, indica la necesidad o no de impedir la realización de las marchas o desfiles.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de acusaciones contra una disposición contenida en un decreto ley.

### 2. Lo que se debate. Cosa juzgada e inhibición.

Al momento de admitir esta demanda, el magistrado sustanciador hizo la advertencia de que si bien existía un pronunciamiento previo de la Corte sobre el artículo 105 del Código de Policía en la sentencia C-024 de 1994, éste se dio en lo concerniente al artículo 37 de la Constitución y respecto del inciso primero del artículo 105. Por consiguiente, admitió la acusación contra todo el artículo 105, por supuestamente infringir el artículo 20 de la Carta

Sin embargo, en esta etapa procesal, la Corte al examinar detenidamente la acusación, llega a la conclusión de que, por una parte, existe cosa juzgada respecto del primer inciso, e ineptitud sustancial de la demanda, sobre el inciso segundo, como pasa a explicarse.

El artículo acusado dice :

“Artículo 105. La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación.

Igualmente podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso.”

Y las explicaciones que suministró el actor para impugnar su constitucionalidad, son las siguientes :

“Es así como debemos entender que dicha norma [art. 105] esta limitando este derecho de reunión y por ende de opinión, a unas condiciones como son : falta de anuncio con la debida

anticipación y cuando no cumpla con los objetivos señalados en ella.

Así pues, respetuosamente, considero que estas limitantes no le dan las suficientes garantías a lo consagrado del derecho de libertad de opinión, puesto que una formalidad como esta, no puede suspender la expresión de las ideas y conceptos del que gozan todas las personas, ni el hecho de difundirlas o criticarlas de una manera respetuosa y pacífica, es decir, si un grupo de personas se reúnen (sic), expresan (sic) y difunden (sic) su pensamiento, forman (sic) una reunión o desfile para protestar, expresar, opinar o informar y lo hacen (sic) con todas las garantías de las instituciones y normas superiores consagradas para mantener la paz y el buen funcionamiento del orden público, no debería ser dispersas por las autoridades de policía solamente por no cumplir con un requisito que a la postre tampoco garantiza el normal funcionamiento de dicha reunión o manifestación.

En virtud de lo anterior, encontramos que existe en nuestro ordenamiento jurídico una norma de carácter superior que garantiza a todas las personas estas libertades, sin más limitantes que el de una responsabilidad social y en condiciones de equidad; de esta manera tenemos que nuestra carta política consagra en su artículo 20 la libertad de OPINION, PRENSA E INFORMACION, garantizando cualquier forma de difusión de esta y sin contemplar una serie de requisitos que en el caso concreto y sin tener problemas de orden público, no dan pié (sic) para impedir por parte de la policía, la realización de reuniones o desfiles públicos que no hayan subsanado el requisito más que absurdo de cumplir con los objetivos señalados en un aviso que de una u otra manera no garantiza el normal funcionamiento respecto a la seguridad, tranquilidad y moralidad que constituyen en síntesis, los elementos de orden público.

(...)

En definitiva, dicha norma se encuentra violando un precepto constitucional, puesto que la norma superior no establece ningún tipo de requisitos para el ejercicio del derecho de opinión, cualquiera que sea la forma de hacerlo o expresarlo, que para el caso concreto es la reunión el desfile.” (fls. 3 y 4)

De lo transcrito, resulta a todas luces claro que el actor incurrió en un error de interpretación, al invocar como disposición presumiblemente infringida la norma constitucional que no es pertinente, y, en cambio, omitir la disposición constitucional que sí es pertinente. Además, a

partir de tal equivocación, le dio a la norma legal un alcance que la disposición constitucional no tiene.

En efecto : el artículo 20 de la Constitución garantiza la libertad de expresión, opinión, la garantía de informar y ser informado, de fundar medios de comunicación. Así mismo, señala que los medios son libres, con responsabilidad social. Y que no habrá censura. Es decir, el artículo 20 de la Carta garantiza la libertad de pensamiento y de expresión, y, como lo afirma el actor, no establece más exigencias que la responsabilidad social.

Todo lo contrario sucede en el artículo 37 de la Constitución, en el cual se delega precisamente en la ley lo concerniente a la posibilidad de limitar el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación pública y pacífica.

“Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.” (se subraya)

Entonces, el argumento único y central del que parte el actor – que la norma legal acusada al establecer limitaciones en el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación, viola una norma constitucional que no permite que se introduzcan exigencias legales -, no es cierto y, por consiguiente, la demanda sub exámine carece del mínimo sustento constitucional que permitiera realizar el respectivo examen de inexequibilidad.

Aunado a lo anterior, como se advirtió, en la sentencia C-024 de 1994, la Corte examinó los artículos relativos al derecho de reunión y manifestación pacífica : artículos 102 y 105 del Decreto 1355 de 1970, y declaró la exequibilidad, con base en las siguientes consideraciones :

“8.3. Artículos relativos al derecho de reunión y manifestación pacífica.

A continuación se analizarán las disposiciones acusadas que tienen relación con el derecho de reunión:

a) Artículos 102 y 105 del Decreto Legislativo 1355 de 1970.

Estos artículos en las partes acusadas disponen:

“Artículo 102. Toda persona puede reunirse con otras o desfilas en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito.

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado personalmente ante la primera autoridad política del lugar. Tal comunicación debe ser suscrita por lo menos por tres personas.

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

Inciso 4º Modificado. Decrt. 522 de 1971, art. 188. Dentro de las 24 horas siguientes al recibo del aviso la autoridad podrá, por razones de orden público y mediante resolución motivada, modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización.

Si dentro de ese término no se hiciere observación por la respectiva autoridad, se entenderá cumplido el requisito exigido por la reunión o desfile.

Artículo 105. La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido enunciados con la debida anticipación.

Igualmente podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso.”

La Corte Constitucional considera que las disposiciones anteriores no limitan ni restringen el derecho fundamental de reunión consagrado en el artículo 37 de la Constitución y que las disposiciones acusadas son normas razonables establecidas para el mantenimiento del orden público. Así pues, la Corte comparte el concepto tanto de los ministros de Gobierno y Defensa y del Procurador, en el sentido que las normas acusadas no contravienen la Constitución, pues no contienen cosa distinta que mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales, en aras de la convivencia pacífica, teniendo en cuenta la función eminentemente preventiva y persuasiva, que por mandato constitucional corresponde ejercitar a la Policía Nacional. Ahora bien, la Corte desea aclarar el sentido del concepto “orden público”, utilizada por el inciso cuarto de esta norma, con el fin de que las autoridades políticas hagan un correcto uso de la misma. En este sentido, García de Enterría nos dice que



“el orden público es hoy en todos los países occidentales el ejemplo más claro de lo que más atrás hemos llamado un concepto jurídico indeterminado: no puede ser una facultad discrecional de la administración determinar a su arbitrio si existe o no perturbación del orden público, o amenaza de la misma, o incluir el más íntimo de los actos de la vida privada entre los actos contrarios al orden. Y por ello por razones muy simples: porque el criterium central que hemos utilizado para separar la discrecionalidad de los conceptos jurídicos indeterminados, la unidad de solución justa, se cumple en el caso con fácil evidencia: una misma situación no puede ser a la vez conforme y contraria al orden, como un mismo señor puede ser designado Alcalde o no designado, sin perjuicio de que la vida social reserve necesariamente un “margen de apreciación” de cierta holgura -nunca en todo caso una discrecionalidad a la Administración para su calificación-“.1 Por tanto la norma será declarada exequible.” (MP, doctor Alejandro Martínez Caballero)

De acuerdo con lo dicho en esta sentencia, la Corte examinó que la exigencia legal del anuncio previo a la realización de reuniones y desfiles públicos es constitucional. Es de señalar que tal anuncio previo no sólo está previsto en el artículo 105 ahora acusado, sino también en el 102 del mismo Código de Policía, y que fue examinado en la misma providencia y declarado, a su vez, constitucional.

Considera ahora la Corte pertinente hacer la siguiente distinción : la exigencia legal del anuncio previo declarada constitucional por esta Corporación en la sentencia C-024 de 1994, se circunscribe a las reuniones públicas y a los desfiles que se realicen en sitios públicos o de uso público, lo que implica que requisitos de tal índole no pueden exigirse tratándose de reuniones privadas, ni para manifestaciones o desfiles que se lleven a cabo dentro de espacios que no son públicos o de uso público, o en recintos privados.

Respecto del inciso segundo del artículo 105 demandado, la Corte no se pronunciará porque el actor no suministró las mínimas explicaciones requeridas para determinar la supuesta violación del artículo 20 de la Carta, pues, como se vio, este artículo no es el pertinente en relación con el derecho de reunión o de manifestación y asuntos relativos a la modificación de los objetivos de tales reuniones.

En conclusión : el actor, en la demanda sub examine, no cumplió dos de los requisitos para el examen de constitucionalidad respectivo : (i) señalar las normas constitucionales que se

estiman infringidas y (ii) exponer las razones por las cuales dichos textos constitucionales se estiman violados (Decreto 2067 de 1991, artículo 2), pues, basó la acusación en una norma constitucional que no sólo no es la pertinente, sino que omitió referirse a la que sí es pertinente y que establece precisamente que el legislador puede consagrar las limitaciones legales que reprocha. A su vez, estas limitaciones fueron objeto de pronunciamiento anterior de la Corte (sentencia C-024 de 1994), que las encontró exequibles, cuando se trata de reuniones públicas o de desfiles públicos. No hay tal exigencia previa cuando se trata de reuniones privadas o desfiles en recintos privados.

## VII. DECISION.

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

### RESUELVE :

Estar a lo resuelto en la sentencia C-024 de 1994, en cuanto al inciso primero del artículo 105 del Decreto 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía”. Sobre el inciso segundo del mismo artículo, se inhibe de pronunciarse de fondo, por inepta demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-711/05 del Magistrado Jaime Araujo Rentería

DERECHO DE REUNION-Exigencia de aviso previo para la realización de reuniones y desfiles públicos/DERECHO DE REUNION-Celebración en lugares abiertos al público o privados (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-5583

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 105 del Decreto ley 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía.”

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Con el respeto de siempre por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar mi voto a la presente sentencia, realizando para ello algunas observaciones que considero necesarias respecto del derecho de reunión pública y privada.

El artículo 37 Superior consagra que “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. Considero que el derecho de reunión y manifestación pública es un derecho de carácter fundamental, expresión y desarrollo del principio de libertad en que se funda nuestro Estado y Constitución, y constituye un desarrollo especialmente del principio de soberanía del pueblo. Este derecho de reunión pública sólo puede restringirse de manera excepcional por el Legislador, siempre y cuando no se vea afectado su núcleo esencial. En este sentido, el Legislador en su facultad regulativa, se encuentra también limitado en su ejercicio por el respeto del núcleo esencial de este derecho fundamental.

En este caso, la Corte ha decidido estarse a lo resuelto mediante la sentencia C-024 de 1994, que declaró exequible el artículo 105 del Decreto Legislativo 1355 de 1970 o Código de Policía, en cuanto regula la realización de reuniones y desfiles públicos exigiendo para ello el anuncio con la debida anticipación y el cumplimiento de los objetivos presentados en el anuncio. La Corte encontró en su momento ajustados a la Constitución estas regulaciones, como normas establecidas para mantener el orden público, concepto que no comparto y cuya interpretación queda, a mi juicio, a discreción de la administración.

Conforme a la citada sentencia, la Corte Constitucional estimó que los artículos 102 y 105 del Decreto ley 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre policía” se encuentran ajustados a la Constitución porque “[n]o limitan ni restringen el derecho fundamental de reunión consagrado en el artículo 37 de la Constitución [pues] son normas razonables establecidas para el mantenimiento del orden público, [dado que] no contienen cosa distinta que mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales, en aras de la convivencia pacífica, teniendo en cuenta la función eminentemente preventiva y persuasiva, que por mandato constitucional corresponde ejercitar a la Policía Nacional”

A este respecto, considero que la Corte omitió precisar que la norma demandada hace alusión de manera exclusiva a la facultad de la Policía Nacional para impedir la realización de reuniones en la vía pública –en los casos en que aquellas no hayan sido anunciadas con la debida anticipación o que no cumplan los objetivos manifestados en el aviso-, y no, cuando dichas reuniones se llevan a cabo en lugares abiertos al público o en lugares privados.

Así mismo, en concordancia con lo indicado, estimo que la Corte debió señalar que en virtud de la norma acusada, el deber de anunciar con anticipación a las autoridades de policía la realización de reuniones o desfiles en la vía pública, no puede ser entendido como la necesidad de solicitar permiso o autorización a dichas autoridades para que las reuniones en cuestión puedan ser llevadas a cabo.

En este sentido, considero necesario precisar que aunque existan estas limitaciones de orden legal, el derecho de reunión pública constituye un derecho fundamental de orden constitucional que no puede verse limitado en su núcleo esencial y menos ser limitado por actos administrativos.

Igualmente, me permito aclarar que las disposiciones legales que mediante esta sentencia han sido objeto de estudio abstracto de constitucionalidad no limitan en absoluto el derecho de reunión privada, el cual es expresión y manifestación del principio de libertad, especialmente en su forma de autonomía privada, principios que constituyen los pilares esenciales de nuestro ordenamiento constitucional de origen liberal.

En este orden de ideas, considero que en esta sentencia, la Corte debió aclarar que en los casos en que las reuniones establecidas en la norma demandada se realicen en lugares abiertos al público o en lugares privados, su celebración no tendrá que ser anunciada a las autoridades de policía a fin de que no sean impedidas. Así mismo, se omitió expresar claramente que el anuncio para la realización de reuniones y desfiles públicos no puede ser asimilado a la solicitud de permiso ante la administración.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1García de Enterría, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder. Tercera edición. Cuadernos Civitas. Madrid, 1983. pag 63. Véase igualmente al respecto la jurisprudencia contenciosa francesa de principios de siglo, en la que se anularon actos locales que prohibían tocar las campanas de las iglesias, por considerar que tales conductas no alteran por sí mismas el orden público. EN: Waline, Droit Administratif. 7a. edición, París, 1957, pag 578.