



El futuro  
es de todos

Mininterior

Al responder cite este numero:

**RESPUESTA OFICIAL EXT\_S22-00035454-PQRSD-028502-PQR**

Bogotá, D.C. 29/04/2022.

Para verificar la autenticidad del documento ingrese [AQUÍ](#) y digite el código de consulta **029922101205636** o escaneeé con su celular el código QR que se registra a continuación.

Señora

**Angela Ximena Charcas Herrera**

Corregidora 14

Buenos Aires

Ibagué, Tolima

[corregimientobuenosaires@gmail.com](mailto:corregimientobuenosaires@gmail.com)

[justicia@ibague.gov.co](mailto:justicia@ibague.gov.co)



Asunto: Consulta sobre inexecutable de la Corte Constitucional sobre el derecho de reunión consagrado en la Ley 1801 de 2016.

Respetada señora Corregidora:

En atención a su oficio 1510-23279 del 8 de abril de 2022, registrada con la PQRSD-028502-PQR del 11 de abril de 2022, mediante el cual solicita concepto sobre la inexecutable de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-233 de 2017 sobre las disposiciones que rigen el derecho de reunión consagrado en el título VI de la Ley 1801 de 2016, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

### **1. ANTECEDENTES.**

La Corregidora 14 de Buenos Aires, Ibagué, formula su consulta con base en los siguientes planteamientos:

*“La imposibilidad de aplicar el artículo 73 de la Ley 1801 de 2016, por haber sido declarado inexecutable en virtud a la afectación de derechos fundamentales y en especial al de reunión, también se trasladaría a la aplicación del artículo 478 de la Ordenanza Departamental 021 del 2003, esto, pues que entendería esta instancia que en aplicabilidad del Bloque de Constitucionalidad y la vinculación obligatoria de los mandatos dados por la honorable Corte Constitucional, dicha ordenanza al ser de categoría inferior a la ley sobre la cual se determinó la inconstitucionalidad, no podría ser aplicable, puesto que trasgrediría el fondo o el mandato de la sentencia C-233 del 2017 (...).”*



En virtud de lo anterior, el peticionario pregunta:

1. *“Aclarar si se encuentra vigente la Ordenanza Departamental del Tolima 021 de 2003*
2. *Aclarar si la Ordenanza Departamental del Tolima 021 de 2003, es aplicable al procedimiento dispuesto en la Ley 1801 de 2016, esto en virtud a lo dispuesto en el artículo 238 de dicha normativa.*
3. *Aclarar si a pesar de haber sido declarado inexecutable el artículo 73 de la Ley 1801 de 2016, se podría aplicar la sanción descrita en el artículo 478 de la Ordenanza Departamental del Tolima 021 de 2003, pese a que el contenido de dicho articulado coincide en el declarado inexecutable en sentencia C-233 de 2017, lo que se consideraría vinculante por orden de la honorable Corte Constitucional(...)”*

## 2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

El artículo 37 de la Constitución Política establece que "Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente."

La Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, que regula entre otros temas, el derecho de reunión, derogó expresamente el Decreto 1355 de 1970, al señalar:

**“ARTÍCULO 242. DEROGATORIAS.** *El presente Código deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto-ley [1355](#) de 1970 (...).”*

Posteriormente, la Corte Constitucional<sup>[1]</sup> al revisar la constitucionalidad del Título VI del Libro II de la Ley 1801 de 2016, lo declaró inconstitucional, entre otros, por los siguientes argumentos:

*“El ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública no solo implica la posibilidad de expresión, también implica la capacidad de atención. Los manifestantes tienen el derecho de elegir el espacio público donde quieren expresar sus ideas, sus inquietudes o inconformidades respecto a diferentes autoridades, y por otro lado, las autoridades tienen la obligación de establecer las medidas posibles tendientes a garantizar los lugares donde se llevará a cabo la manifestación pública, y sólo por razones graves de seguridad pública y de afectación de derechos fundamentales de los manifestantes, la posibilidad de elegir el sitio público de manifestación puede ser limitada (...).*



*“el poder de policía tiene límites concretos para el mantenimiento del orden público. Entre ellos, la policía solo puede adoptar las medidas que sean necesarias, proporcionales y que razonablemente sirvan para restablecer el orden público. (...).*

*“Desde la anterior perspectiva, no cabe duda que la regulación establecida entre los artículos 47 a 75 de la Ley 1801 de 2016 tiene como materia los derechos fundamentales de reunión y manifestación pública (artículo 37 de la Constitución), libertad de expresión (artículo 20 de la Constitución) y los derechos políticos (artículo 40 de la Constitución), principalmente la participación política, entendida como la necesidad de expresión de sectores excluidos para que sean tenidos en cuenta, conforme ha señalado la Corte Constitucional (...).*

*“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, 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 (...).** (Negrilla y Subraya fuera de texto)*

### 3. CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos, damos respuesta a los interrogantes formulados, los cuales se encuentran interrelacionados y por consiguiente, se efectuará el análisis conjunto de las mismas.

#### • Reviviscencia de las normas.

La Ordenanza 021 de 2003 fue expedida antes de la expedición de la Ley 1801 de 2016, esto es, en vigencia del Decreto Ley 1355 de 1970, disposición derogada expresamente por el actual Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículo 242).



Ahora bien, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-233 de 2017 declaró inexecutable el título VI de la Ley 1801 de 2016 referente al derecho de reunión.

Por consiguiente, se entrará a analizar si aplicaría la reviviscencia del Decreto 1355 de 1970 y por ende de las disposiciones expedidas en su vigencia:

El H. Consejo de Estado<sup>[2]</sup> en concepto referente a la reviviscencia de las normas derogadas, trajo a colación lo manifestado por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

***“REVIVISCENCIA DE NORMAS DEROGADAS – La reciente jurisprudencia de la Corte constitucional no considera procedente la reincorporación automática o ipso jure de las normas derogadas por disposiciones legales que son declaradas inexecuibles / REVIVISCENCIA DE NORMAS DEROGADAS – requisitos para su procedencia***

*“Desde hace varias décadas, la jurisprudencia y la doctrina en Colombia se han planteado el problema de establecer si la declaratoria de inexecutable de una norma con fuerza de ley que, a su vez, ha derogado expresa o tácitamente otras disposiciones, “revive” los preceptos derogados, es decir, si produce el efecto de reincorporar tales normas al ordenamiento jurídico, dejando sin efectos su derogatoria. Esto es lo que se ha llamado “reviviscencia (...)”.*

*“7.2. Las primeras decisiones de la Corte que asumieron la problemática de la reviviscencia asumieron para sí la conclusión que había sido propuesta por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, según la cual la reincorporación operaba de manera automática. **Sin embargo, fallos posteriores abandonaron esta postura, a través del establecimiento de condiciones para la procedencia de la reviviscencia. Tales presupuestos tienen que ver con (i) la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos.***

*7.3. (...) No obstante, la procedencia de la reincorporación deberá analizarse en cada caso concreto, a partir de los criterios antes anotados, puesto que un requisito de mención expresa por parte de la Corte en la sentencia que declara la inexecutable de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley, por lo que no puede adscribirse naturaleza declarativa (...). (Se subraya).*



*“Por lo tanto, en relación con esta exigencia, la reviviscencia de las normas derogadas sería procedente siempre que: (a) Las disposiciones derogadas que se restablecen no sean, a primera vista y en forma ostensible, contrarias a la Constitución; (b) la reincorporación de tales preceptos al ordenamiento jurídico se requiera para mantener la integridad y la armonía del sistema jurídico, especialmente en cuanto al efectivo desarrollo y aplicación de los principios y las normas constitucionales, y (c) la reviviscencia de esas normas no genere mayor inseguridad jurídica, sino que, por el contrario, permita suplir el vacío y, por lo tanto, la incertidumbre generada por la declaratoria de inexecutable de las disposiciones derogatorias.(...)” (Negrilla y Subraya fuera de texto).*

Ahora bien, conforme se ha manifestado en el presente escrito, el título VI del Libro II de la Ley 1801 de 2016 que regulaba de manera integral el derecho de reunión, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por ser violatoria del artículo 152 de la norma superior, como quiera que al tratarse de derechos fundamentales, no se le dio el trámite de ley estatutaria.

En consecuencia, para determinar la reviviscencia de las normas expedidas con anterioridad a la Ley 1801 de 2016, esto es, el Decreto Ley 1355 de 1970 y demás disposiciones del orden territorial que se hubieren expedido en vigencia del anterior Código Nacional de Policía, se hace necesario establecer si éstas últimas no contrarían los postulados constitucionales, pues tal como lo afirmó la Corte Constitucional, el Decreto Ley fue expedido en circunstancias diferentes a la Ley 1801 de 2016 y bajo el amparo de dos constituciones distintas (1886 y 1991).

En efecto, la citada Corporación en la referida sentencia C-233 de 2017, al pronunciarse sobre la vigencia de un artículo del Decreto 1355 de 1970, señaló, en unos de sus apartes:

*“(...) De este modo se tiene que el artículo 82 del Decreto ley 1355 de 1970, fue expedido bajo la vigencia de la Constitución de 1886, dentro del período dominado por el estado de excepción, por entonces denominado estado de sitio, caracterizado por la presencia de normas que otorgaban amplios poderes a las autoridades militares y de policía, y que a su vez restringían intensamente los derechos y garantías ciudadanas. **Por contraste, el artículo 162 de la Ley 1801 corresponde a una ley promulgada en vigencia de la Constitución de 1991, en el escenario del Estado constitucional democrático, caracterizado por la vigencia de normas permanentes, respetuosas de los derechos fundamentales de las personas.***

*“En segundo término se tiene, que el Decreto ley 1355 de 1970 es un decreto expedido con base en una ley de facultades extraordinarias, de las muchas que dieron lugar a la*



*expedición de numerosos códigos durante la vigencia del presidencialismo extremo de la Constitución de 1886. En este sentido su articulado no fue objeto de deliberación ni debate parlamentario, como sí ocurre con las leyes (entre las que se cuenta la Ley 1801 de 2016), que materializan la democracia deliberativa y el principio democrático (...)*. (Negrilla y Subraya fuera de texto).

Así las cosas, en el presente caso, estimamos que con fundamento en los motivos expuestos por la Corte Constitucional al declarar la inexecutable del título VI de la Ley 1801 de 2016, se podría afirmar que no operaría la reincorporación automática de las normas derogadas y de las expedidas bajo el amparo de éstas, pues tal como lo expuso la Corte Constitucional, las circunstancias y momentos de expedición del Decreto Ley 1355 de 1970 y la Ley 1801 de 2016, son diferentes, en vigencia de normas constitucionales distintas.

En consecuencia, estimamos que la regulación del derecho de reunión consagrado en la Ordenanza Departamental 021 de 2013, expedida en vigencia del Decreto Ley 1355 de 1970, podría ser contradictoria a los postulados constitucionales. No obstante, esta es una tarea que corresponde determinar a la Corte Constitucional.

#### • Reglamentación del Derecho a Reunión

La Ley 1801 de 2016, establecía respecto a la reglamentación del derecho a reunión:

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

El citado artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional<sup>[3]</sup>, argumentando: entre otros, aspectos:

***“4.6.1 El artículo 37 de la Constitución Política de Colombia consagra que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. Ello significa, por una parte, que toda intervención estatal sobre los derechos fundamentales mencionados en el artículo 37 de la Constitución Política de 1991 requiere obligatoriamente de la voluntad expresa del Congreso de la República; por otra parte, dicha manifestación de voluntad es restringida, pues el Legislador no puede establecer un estatuto general del derecho de reunión y de manifestación, sino que, por el contrario, sólo podrá ejercer la acción de limitación, la cual***



*está sometida a unas condiciones concretas (...).*

*4.7.2. La segunda condición consiste en que, debido al mandato expreso del artículo 37 de la Constitución Política de Colombia, existe una restricción tanto para el margen de configuración legislativa, como para el margen de discrecionalidad ejecutiva. Por una parte, el Legislador no puede crear estatutos generales de la reunión, manifestación y protesta, que le concedan la facultad tanto a él como al Ejecutivo, de definir qué es una reunión, una manifestación o una protesta. Ello se debe a que, una decisión de este talante, podría involucrar una intervención desproporcionada en estos derechos, así como una afectación grave a otros derechos, como la libertad de expresión, el ejercicio de derechos sindicales, entre otros (...). El Ejecutivo, en consecuencia, solo puede actuar conforme a los límites fijados por el Legislador y la jurisprudencia constitucional que haya revisado las decisiones legislativas. (...). (Negrilla y Subraya fuera de texto)*

Por lo anterior, es claro que el derecho de reunión debe ser regulado por el legislador y el ejecutivo solo puede actuar conforme a los límites dados por el Congreso de la República.

Teniendo en cuenta los planteamientos expuestos anteriormente, damos respuesta a sus inquietudes, así:

**1. “Aclarar si se encuentra vigente la Ordenanza Departamental del Tolima 021 de 2003.**

La decisión sobre la vigencia de la ordenanza 021 de 2003, expedida por la Asamblea Departamental del Tolima, corresponde a la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo.

No obstante, atendiendo los motivos o fundamentos expuestos por la Corte Constitucional al declarar la inexecutable del Título VI de la Ley 1801 de 2016, que incorpora la facultad de reglamentación del derecho de reunión en el nivel territorial, estimamos que en el evento de regular la ordenanza el derecho de reunión en iguales términos a los de la Ley 1801 de 2016, podría resultar igualmente contraria a la Carta Política.

**2. Aclarar si la Ordenanza Departamental del Tolima 021 de 2003, es aplicable al procedimiento dispuesto en la Ley 1801 de 2016, esto en virtud a lo dispuesto en el artículo 238 de dicha normativa.**

Si la Ordenanza resulta contraria a los postulados constitucionales, acorde con lo expuesto



por la Corte Constitucional en la sentencia C-233 de 2016, es claro que no es viable su aplicación.

Si bien el artículo 238 de la Ley 1801 de 2016 señala que ésta rige en todo el territorio nacional y se complementa con los reglamentos de Policía expedidos por las autoridades competentes, al haberse declarado inexecutable el artículo 48 de la misma disposición, no podría aplicarse o desarrollarse reglamentación sobre este derecho, pues tal como lo ha señalado la citada Corporación, la facultad corresponde al legislador.

**3. Aclarar si a pesar de haber sido declarado inexecutable el artículo 73 de la Ley 1801 de 2016, se podría aplicar la sanción descrita en el artículo 478 de la Ordenanza Departamental del Tolima 021 de 2003, pese a que el contenido de dicho articulado coincide en el declarado inexecutable en sentencia C-233 de 2017, lo que se consideraría vinculante por orden de la honorable Corte Constitucional(...)"**

Conforme se manifestó anteriormente, si la ordenanza reproduce el articulado de la norma declarada inexecutable, igualmente, se podría considerar contrario a la Carta Constitucional, como quiera que se estaría regulando de manera integral un derecho fundamental que corresponde, cuya competencia corresponde al legislador mediante ley estatutaria.

## 5. NATURALEZA DEL CONCEPTO.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, y por lo tanto, no compromete la responsabilidad del Ministerio, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, es solo un criterio orientador.

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-233 del 20 de abril de 2017

[2] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado No. 2243 de 2015

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-233 de 2017

Cordialmente,

**Lucia Soriano**

Jefe – Oficina Asesora Jurídica

Ministerio del Interior

Elaboró: Sulma Yolanda Gutierrez Hernandez





El futuro  
es de todos

Mininterior

Revisó: Jeannette Patricia Muñoz Nieto

Aprobó: Lucía Soriano

OFICIAL