



COMUNICADO 13

Abril 27 de 2023

Sentencia C-127-23 (27 de abril)

M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Expediente: D-14771AC

LA CORTE MANTIENE LA RESTRICCIÓN DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS, INCLUSO LA DOSIS MÍNIMA, EN PARQUES Y EN ESPACIOS PÚBLICOS, PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, Y CONFORME A LA REGULACIÓN QUE EXPIDAN LAS AUTORIDADES LOCALES COMPETENTES. EL GOBIERNO NACIONAL DEBERÁ PROFERIR UN PROTOCOLO DE APLICACIÓN QUE GARANTICE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

TAMBIÉN ES CONSTITUCIONAL LA RESTRICCIÓN DE PORTE DE SUSTANCIAS SICOACTIVAS, INCLUSO LA DOSIS MÍNIMA, EN DICHOS SITIOS, SIEMPRE Y CUANDO NO ESTÉ RELACIONADO CON EL CONSUMO PROPIO O LA DOSIS MEDICADA.

1. Norma revisada

“LEY 1801 DE 2016”

(julio 29)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 140. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO. <Artículo corregido por el artículo 11 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

13. <Numeral adicionado por el artículo 3 de la Ley 2000 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> **Consumir, portar**, distribuir, ofrecer o comercializar **sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal**, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, **y en parques**. También, corresponderá a la Asamblea o Consejo de Administración regular la prohibición del consumo de sustancias psicoactivas en determinadas áreas de las zonas comunes en conjuntos residenciales o las unidades de propiedad horizontal de propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.

14. <Numeral adicionado por el artículo 3 de la Ley 2000 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> **Consumir, portar**, distribuir, ofrecer o comercializar **sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal, en áreas o zonas del espacio público**, tales como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público, que sean definidas por el alcalde del municipio. La delimitación de estas áreas o zonas debe obedecer a principios de razonabilidad y proporcionalidad.

¹ Publicado en el Diario Oficial No. 49.949 el 29 de julio de 2016. <Rige a partir del 29 de enero de 2017>



(...)

PARÁGRAFO 2o. <Inciso modificado por el artículo 3 de la Ley 2000 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quien incurra en uno o más de los comportamientos señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal que se genere bajo el Título XIII del Código Penal.

COMPORTAMIENTOS

MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL

Numeral 13

Multa General tipo 4; Destrucción del bien.
<Numeral 13 adicionado por el artículo 3 de la Ley 2000 de 2019>

Numeral 14

Multa General tipo 4; Destrucción del bien.
<Numeral 14 adicionado por el artículo 3 de la Ley 2000 de 2019>.

2. Decisión

Primero. En relación con el artículo 140.13 de la Ley 1801 de 2016, **DECLARAR EXEQUIBLE** la expresión “*portar*” en el entendido de que esta restricción no se aplica cuando se trata del porte con fines de consumo propio o de dosis medicada. Adicionalmente, **DECLARAR EXEQUIBLES** las expresiones “*consumir*”, “*sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal*”, “*y en parques*” en el entendido de que la restricción aplica, además, en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y conforme a la regulación que expidan las autoridades que ejercen poder de policía en todos los niveles, en el ámbito de sus competencias, con base en los principios *pro infans*, de proporcionalidad, razonabilidad y autonomía territorial, en los términos de la presente providencia.

Segundo. En relación con el artículo 140.14 de la Ley 1801 de 2016, **DECLARAR EXEQUIBLE** la expresión “*portar*” en el entendido de que esta restricción no se aplica cuando se trata del porte con fines de consumo propio o de dosis medicada. Adicionalmente, **DECLARAR EXEQUIBLES** las expresiones “*consumir*”, “*sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal*”, “*en áreas o zonas del espacio público, tales como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público, que sean definidas por el alcalde del municipio. La delimitación de estas áreas o zonas debe obedecer a principios de razonabilidad y proporcionalidad*”, en el entendido de que la restricción aplica, además, en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y conforme a la regulación que expidan las autoridades que ejercen poder de policía en todos los niveles, en el ámbito de sus competencias, con base en los principios *pro infans*, de proporcionalidad, razonabilidad y autonomía territorial, en los términos de la presente providencia.

Tercero DECLARAR EXEQUIBLES los numerales 13 y 14 del párrafo 2º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016.

Cuarto. ORDENAR al Gobierno nacional que, si no lo ha hecho, dentro de los 3 meses contados a partir de la notificación de esta decisión, expida un protocolo de aplicación de las normas estudiadas por la Corte. Aquel, deberá enfatizar en: i) la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; ii) el respeto por los derechos fundamentales de los consumidores; iii) la razonabilidad y la proporcionalidad de la actuación policiva para sancionar el porte y el consumo propio y con fines médicos de sustancias psicoactivas en los parques o zonas o áreas del espacio público determinadas por los concejos distritales y municipales en los planes o esquemas de ordenamiento territorial; iv) el respeto por la autonomía territorial y el autogobierno; v) la protección del carácter diverso y plural de

la nación; y, vi) la observancia del debido proceso, la aplicación de los procedimientos sancionatorios y la necesidad y carga de la prueba que siempre recae en el funcionario que impone la sanción. En cualquier caso, dicho documento estará orientado en que la actividad material de policía se gobierna por un absoluto principio de interdicción de la arbitrariedad.

3. Síntesis de los fundamentos

(i) Antecedentes

Los ciudadanos Jesús Alberto Castiblanco Díaz, Daniel Porras Lemus y Alejandro Matta Herrera, presentaron demandas de inconstitucionalidad en contra de las expresiones “portar” y “sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal” “**y en parques**” previstas en el artículo 140.13 de la Ley 1801 de 2016; y, “portar” y “sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal, **en áreas o zonas del espacio público**” del artículo 140.14 de la misma ley. También, contra los numerales 13 y 14 del párrafo 2° de la mencionada normativa. Dichas disposiciones fueron adicionadas por el artículo 3° de la Ley 2000 de 2019 “*Por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.*”

Las demandas se sustentan en los siguientes cargos: i) violación del principio de dignidad humana; ii) desconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad; y iii) la vulneración del derecho a la salud. Sobre el primer reproche, los ciudadanos manifiestan que las normas acusadas desconocen la dignidad humana en su dimensión de “*vivir como se quiera*”. Lo expuesto, porque “*el Estado arrebató la condición ética del sujeto y con esto, lo reduce a la condición de objeto*”. En relación con el segundo reproche, en términos generales, indican que la decisión de consumir y portar sustancias psicoactivas puede no ser compartida por el Estado, pero debe ser respetada como expresión de vivir de manera autónoma y libre. Adicionaron que estas conductas no afectan el cuidado y la integridad del espacio público. Finalmente, la tercera censura gravita en torno a que el Acto Legislativo 02 de 2009 introdujo una protección al consumo de sustancias psicoactivas en el contexto del derecho a la salud. Para los demandantes, las disposiciones reprochadas establecen una sanción desproporcionada e irrazonable a personas que, por su estado de salud, requieren el porte y consumo de sustancias psicoactivas en cantidades comprendidas dentro de la categoría de dosis personal.

(ii) Cosa juzgada

La Corte considera que en el presente caso no opera la cosa juzgada en relación con la Sentencia C-253 de 2019 y el análisis del artículo 140.7 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto no se presenta la triple identidad exigida por la jurisprudencia de esta Corporación². En efecto, si bien se presentan similitudes en el tenor literal de ambas normas, no se trata del mismo contenido material, se considera una nueva censura y el contexto de valoración es diferente. La disposición analizada tiene un contenido material diverso, que debe entenderse en el marco de una nueva regulación caracterizada por su especificidad, debido a que está dirigida a proteger a un grupo constitucionalmente amparado, los NNA, en subconjuntos determinados del espacio público.

Se evalúa acá la confrontación con el derecho a la salud y aplica un cambio de contexto o nuevas razones significativas, en los términos señalados en la Sentencia C-039 de 2021, por lo que la Corte debe asumir el juicio abstracto propuesto por las demandas. De igual forma, se exige verificar la aplicación y adecuación en este caso, de las reglas y subreglas jurisprudenciales generales contenidas en la sentencia C-253 de 2019, la cual constituye un precedente relevante y necesario para resolver lo demandado.

(iii) Integración de la unidad normativa

La Sala determinó que procedía la integración normativa, únicamente, para la expresión *“tales como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público, que sean definidas por el alcalde del municipio. La delimitación de estas áreas o zonas debe obedecer a principios de razonabilidad y proporcionalidad.”* (artículo 140.14 demandado). Lo anterior, porque los apartes acusados, en sí mismos, no configuran una proposición jurídica autónoma y completa. Su comprensión requiere considerar los ejemplos de las áreas o zonas del espacio público referidos. Adicionalmente, la decisión que la Corte adopte afectaría de fondo dichas expresiones.

(iv) Aptitud de los cargos

Finalmente, **las censuras reunieron los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para acreditar su aptitud y habilitar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.** En particular, se consideró el alcance de la censura por vulneración al derecho a la salud,

² En concreto, (i) la identidad de objeto; (ii) la identidad de la causa petendi y (iii) la subsistencia del parámetro de control del juicio de constitucionalidad. Sentencia C-560 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

especialmente frente al alcance dado por la jurisprudencia al Acto Legislativo No. 02 de 2009, reformatorio del artículo 49 de la Constitución.

(v) Problema jurídico

La Sala considera que debe determinar si las expresiones acusadas de los numerales 13 y 14 y, los numerales 13 y 14 del párrafo 2º, todas del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, desconocen los principios de libre desarrollo de la personalidad y de dignidad humana y, el derecho a la salud porque: i) restringen el consumo y el porte de sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal, en parques; ii) limitan el consumo y porte de sustancias psicoactivas, incluso de la dosis personal, en áreas o zonas del espacio público, tales como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público, que sean definidas por el alcalde, con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y, iii) sancionan dicha conducta con multa general tipo 4 y la destrucción del bien.

(vi) Metodología para resolver el problema jurídico

Para solucionar el problema jurídico planteado, la Sala abordó los siguientes temas: (i) el alcance y la finalidad del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (ii) los antecedentes, el alcance y la finalidad de la Ley 2000 de 2019; (iii) el concepto de espacio público y el ejercicio de la libertad como regla general; (iv) los principios de dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad; (v) la protección constitucional del porte y consumo propio de sustancias psicoactivas, así como la posibilidad de restringir dicha libertad; (vi) el derecho a la salud en el marco del Acto Legislativo 02 de 2009; (vii) los derechos de los niños y su protección constitucional; (viii) el estándar constitucional de protección establecido en la Sentencia C-253 de 2019 y la necesidad de armonizar los derechos fundamentales de los consumidores y la protección de los derechos prevalentes de los NNA, con las políticas públicas contra las drogas. Finalmente, (ix) los alcances constitucionales del poder de policía, su naturaleza principal, subsidiaria y residual y su expresión territorial; y (x) la solución del problema jurídico planteado.

(vii) Análisis de la constitucionalidad de las normas acusadas

La Corte estableció el alcance de las disposiciones censuradas e identificó los principios constitucionales en tensión. De un lado, los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a la salud de los consumidores, por cuanto se establece una limitación al porte y al consumo de sustancias psicoactivas, en general, que cobija la dosis personal, en los parques, áreas y zonas del espacio público, sin ninguna

exclusión. De otro lado, se busca proteger los derechos de los NNA en relación con el consumo y porte de sustancias psicoactivas, en lugares del espacio público habitualmente concurridos por ellos. Por esa razón, el análisis de constitucionalidad estuvo mediado por la aplicación de un juicio de razonabilidad y de proporcionalidad en sentido estricto, que se guió por la aplicación de los principios de interés superior del menor de edad y *pro infans*.

En relación con el artículo 140.13 de la Ley 1801 de 2016, la Corte encontró que la conducta relacionada con el porte con fines de consumo de sustancias psicoactivas en parques no era efectivamente conducente. En concreto, porque dicho comportamiento implica llevar consigo la sustancia con fines de consumo propio o de dosis medicada, lo que constituye una acción que no pone en riesgo o en peligro los derechos de los niños.

En relación con la conducta de consumo, la Sala consideró que la medida busca la protección de los derechos de los NNA, particularmente, la aplicación del principio de precaución frente a riesgos prohibidos, como el consumo de sustancias psicoactivas. Sin embargo, resultaba desproporcionada en sentido estricto, porque es abierta y general, al no contemplar circunstancias de tiempo, modo y lugar, lo que generaba un margen de indeterminación y un sacrificio injustificado de los principios de dignidad humana, libre desarrollo de la personalidad y del derecho a la salud de los consumidores, en ese subconjunto del espacio público.

Sobre el artículo 140.14 de la Ley 1801 de 2016, la Corporación también estableció que la restricción de: i) el porte con fines de consumo propio y de dosis medicada de sustancias psicoactivas no es efectivamente conducente; y ii) el consumo de dichos elementos en determinadas zonas del espacio público, resulta desproporcionada, en sentido estricto, por falta de definición de los elementos mínimos para la limitación razonable y ponderada de dicha conducta.

(viii) Decisión por adoptar

*En relación con las expresiones acusadas en los artículos 140.13 y 140.14 de la Ley 1801 de 2016, la Sala concluyó que en este caso, i) por la complejidad del entorno normativo en que se encuentran las expresiones demandadas, ii) por no implicar un ejercicio de reglamentación integral de las restricciones analizadas, iii) el respeto a los principios *pro legislatore* y de conservación del derecho, y iv) la necesidad de evitar efectos no deseados de una decisión de inexecutable en términos de protección de los derechos de los NNA y su aplicación preferente, en relación con el principio de precaución frente al riesgo prohibido, relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas, la declaratoria de exequibilidad condicionada era la solución adecuada.*

De acuerdo con lo expuesto, en ambos casos, resolvió lo siguiente: **i) la exequibilidad de la conducta porte, en el entendido de que esta restricción no se aplica cuando se trata del porte con fines de consumo propio o de dosis medicada; ii) la exequibilidad condicionada del comportamiento consumo, en los espacios establecidos en las normas, para que la restricción aplique, además, en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y conforme a la regulación que expidan las autoridades que ejercen poder de policía en todos los niveles, en el ámbito de sus competencias**, con base en los principios *pro infans*, de proporcionalidad, razonabilidad y autonomía territorial, en los términos de la presente providencia.

En este punto, la Corte resaltó la pertinencia constitucional de observar el principio de territorialidad, para que a través de regulaciones locales se precisen las condiciones para la aplicación razonable y proporcionada de las normas estudiadas, conforme las especificidades de los territorios y las comunidades. Bajo ese entendido, la regulación que deben expedir las autoridades de policía, en los distintos niveles, debe hacerse en los estrictos términos de los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016. En concreto, el poder de policía que tiene el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de incumplimiento. De igual forma, el poder subsidiario y residual de policía que tienen las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, así como los demás concejos distritales y municipales, respectivamente, para dictar normas que no tengan reserva legal y no impliquen limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas por el Legislador. Tampoco pueden establecer medios o medidas correctivas diferentes a las establecidas en la ley.

En relación con los numerales 13 y 14 del parágrafo 2º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, la Sala consideró que la reparación de la inconstitucionalidad respecto de las otras normas estudiadas, configuraron una interpretación conforme a la Carta de las restricciones al porte y consumo de sustancias psicoactivas. Bajo ese entendimiento, declaró la exequibilidad simple de las mencionadas disposiciones.

Para asegurar la aplicación de las normas analizadas conforme a la Constitución, la protección de los derechos de los NNA y de los consumidores, la Sala ordenó al Gobierno nacional que, si no lo ha hecho, expida un protocolo de aplicación de las disposiciones estudiadas por la Corte, orientado por el principio de interdicción de la arbitrariedad.

4. Salvamentos parciales de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO y ALEJANDRO LINARES CANTILLO** salvaron parcialmente el voto. Adicionalmente, el magistrado Linares aclaró el voto.