

Acción pública de inconstitucionalidad contra el art. 170 de la ley 1801 de 2016

Juan Carlos Ospina <jospina@coljuristas.org>

Jue 10/06/2021 15:49

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC: Julián González Escallón <jdgonzalez@coljuristas.org>

 6 archivos adjuntos (1008 KB)

Certificado estado cedula 1053775609.pdf; Certificado estado cedula 1014235206 (1).pdf; Certificado estado cedula 19157375.pdf; Certificado estado cedula 81720982.pdf; Certificado estado cedula 1013636652.pdf; API Asistencia Militar F.pdf;

Honorables Magistradas y Magistrados

Corte Constitucional

E.S.D.

GUSTAVO GALLÓN GIRALDO, JULIÁN GONZÁLEZ ESCALLÓN, SIBELYS MEJÍA RODRÍGUEZ, JUAN OSPINA y DAVID FERNANDO CRUZ, identificadas e identificados como aparece al pie de las firmas, respectivamente director, coordinador, abogada y abogados del área de incidencia nacional de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), organización no gubernamental, promotora y defensora de derechos humanos, con estatus consultivo reconocido por Naciones Unidas, respetuosamente presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la acción pública de inconstitucionalidad adjunta, la cual se dirige contra el artículo 170 de la ley 1801 de 2016 por vulnerar los artículos 2, 37, los literales a) y e) del artículo 152, el inciso segundo del artículo 153, el numeral 6 del artículo 214, y los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

Bogotá, junio de 2020

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
E.S.D.

Ref. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 170 de la ley 1801 de 2016 por vulnerar los artículos 2, 37, los literales a) y e) del artículo 152, el inciso segundo del artículo 153, el numeral 6 del artículo 214, y los artículos 217 y 218 de la Constitución Política

GUSTAVO GALLÓN GIRALDO, JULIÁN GONZÁLEZ ESCALLÓN, SIBELYS MEJÍA RODRÍGUEZ, JUAN OSPINA y DAVID FERNANDO CRUZ, identificada e identificados como aparece al pie de las firmas, respectivamente director, coordinador, abogada y abogados del área de incidencia nacional de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), organización no gubernamental, promotora y defensora de derechos humanos, con estatus consultivo reconocido por Naciones Unidas, respetuosamente presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el artículo 170 de la ley 1801 de 2016 por vulnerar los artículos 2, 37, los literales a) y e) del artículo 152, el inciso segundo del artículo 153, el numeral 6 del artículo 214, y los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

1. NORMAS DEMANDADAS

Ley 1801 de 2016

Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

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

“ARTÍCULO 170. ASISTENCIA MILITAR. Es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al Presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se

Premio Franco-Alemán de Derechos Humanos Antonio Nariño 2017



regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción.

PARÁGRAFO. En caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, la asistencia militar se regirá por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia”.

2. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

A continuación, se transcriben las normas constitucionales vulneradas:

ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTÍCULO 37. 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.

ARTÍCULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- (...)
- e) Estados de excepción.

ARTÍCULO 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

ARTÍCULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

(...)

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

ARTÍCULO 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.

ARTÍCULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

3. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda con fundamento en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

4. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

Esta acción pública de inconstitucionalidad plantea tres cargos contra el contenido normativo del artículo 170 de la ley 1801 de 2016, que establece la figura de *asistencia militar*.

El primer cargo señala que el legislador incurrió en una violación de la reserva de ley estatutaria frente a estados de excepción, consignada en el literal e) del artículo 152 de la Constitución Política, en la medida en que la asistencia militar tiene contenidos equivalentes a los establecidos para el estado de conmoción interior regulado en el artículo 213 superior, especialmente en la atribución de facultades para el mantenimiento del orden público, por lo que vulneraría la reserva estatutaria. Esta situación, como se desarrolla en el cargo, tiene incidencia sobre la elusión del control constitucional frente a las leyes estatutarias (en este caso aquella que debe establecer

las condiciones de estados de excepción), lo que implica una vulneración al inciso segundo del artículo 153 de la Constitución, y frente a los decretos legislativos de estados de excepción, de conformidad con el numeral 6 del artículo 214 de la Constitución, en la medida en que plantea contenidos que son propios de situaciones excepcionales (regulación de los estados de excepción y su declaración mediante decretos legislativos) sin someter las decisiones legislativas al control previo o posterior de la Corte Constitucional, lo que afecta el sistema de pesos y contrapesos que integra el diseño orgánico de la Constitución. A partir de este cargo se formula una pretensión de inconstitucionalidad del artículo 170 de la ley 1801 de 2016.

El segundo cargo plantea que el legislador incurrió en una violación de la reserva de ley estatutaria frente a derechos fundamentales, consignada en el artículo 37 y en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, en la medida en que la asistencia militar puede ser utilizada, al no existir disposición expresa en contrario ni modulación constitucional, para atender asuntos relacionados con el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta. Dado que el artículo 170 de la ley 1801 de 2016 afecta materialmente el ejercicio de estos derechos fundamentales, incurre en una de las causales de reserva estatutaria, además de eludir el control constitucional frente a leyes estatutarias, lo que implica una vulneración al inciso segundo del artículo 153 de la Constitución. A partir de este cargo se formula una pretensión de declaración de inconstitucionalidad del artículo 170 de la ley 1801 de 2016.

El tercer cargo plantea que el uso de la figura de asistencia militar para atender situaciones de ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta supone una deformación del modelo constitucional de la fuerza pública pues desnaturaliza la función de las fuerzas militares contenida en el artículo 217 de la Constitución Política, atribuyéndoles a ellas funciones que, según el artículo 218 constitucional, están asignadas específicamente a la Policía. Esta desviación de funciones, además, desconoce los fines esenciales del Estado, consagrados en el artículo 2 de la Constitución, que obliga a las autoridades a proteger los derechos de las personas con fundamento en el régimen constitucional. Con fundamento en este tercer cargo, se pretende que, de manera subsidiaria, si la Corte no declara la inconstitucionalidad del artículo 170 conforme con los cargos primero y segundo, declare una constitucionalidad condicionada de la misma norma, en el entendido de que no se autoriza a través de ella que las fuerzas militares confronten las manifestaciones ciudadanas, sino que realicen actividades en favor de la población, sin usar en su contra armas ni instrumentos que puedan causarle daño, para proteger sus derechos en circunstancias excepcionales de riesgo o de peligro.

5. ESTRUCTURA DE LA DEMANDA

- | | | |
|----|------------------------------------|---|
| 1. | NORMAS DEMANDADAS | 1 |
| 2. | NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS | 2 |

3.	COMPETENCIA	3
4.	SÍNTESIS DE LA DEMANDA	3
5.	ESTRUCTURA DE LA DEMANDA	4
1.	Primer cargo: el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 viola el literal e) del artículo 152 de la Constitución Política por tratarse de un contenido reservado a ley estatutaria, como lo es la regulación de los estados de excepción, y por ende los artículos el inciso segundo del artículo 153 y el numeral 6 del artículo 214	6
1.1.	<i>Reserva de ley estatutaria frente a la regulación de los estados de excepción</i>	6
1.2.	<i>Hay contenidos propios del estado de excepción de conmoción interior incorporados en el artículo 170 de la ley 1801 de 2016</i>	7
1.3.	<i>El artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 viola el inciso segundo del artículo 153 de la Constitución Política por eludir el control constitucional al expedir normas con contenido de ley estatutaria a través de un procedimiento ordinario de producción legislativa</i>	12
1.4.	<i>Conclusión del cargo: La asistencia militar tiene contenidos sujetos a ley estatutaria frente a estados de excepción y es inconducente en aplicación ordinaria de la Constitución</i>	13
2.	Segundo cargo: el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 viola el artículo 37 y el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política por establecer un contenido reservado de ley estatutaria relacionado con el derecho fundamental a reunión, manifestación y protesta	13
2.1.	<i>Contenido general de la reserva de ley estatutaria frente al derecho a la reunión, manifestación y protesta</i>	13
2.2.	<i>Contenido particular de reserva estatutaria frente al derecho a la reunión, manifestación y protesta</i>	15
3.	Tercer cargo: el uso de la figura de asistencia militar vulnera el modelo constitucional de organización de la fuerza pública y confunde las atribuciones constitucionales entre el artículo 217 y 218 superiores que establecen, respectivamente, las funciones constitucionales de las fuerzas militares y la policía, y con esto también afecta el artículo 2 Suepeior que establece los fines del Estado	16
3.1	<i>Modelo constitucional de organización de la Fuerza Pública a la luz de los fines del Estado</i>	16
3.2	<i>La función exclusiva de la policía frente al ejercicio de la protesta</i>	18
3.3	<i>Generalidad de la figura de asistencia militar y riesgos constitucionales asociados, que afectan el modelo constitucional de la fuerza pública y los fines del Estado</i>	19
3.4	<i>Conclusión del cargo: necesidad de modular el artículo 170 de la ley 1801 de 2016 para que no se deforme el modelo constitucional de la fuerza pública y armonizarlo con los artículos</i>	21
3.5	<i>Anexo al cargo: otras normas que contienen la figura de Asistencia Militar</i>	22
6.	PRETENSIONES	22
7.	NOTIFICACIONES	23

1. **Primer cargo: el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 viola el literal e) del artículo 152 de la Constitución Política por tratarse de un contenido reservado a ley estatutaria, como lo es la regulación de los estados de excepción, y por ende el artículo 153 y el numeral 6 del artículo 214**

1.1. Reserva de ley estatutaria frente a la regulación de los estados de excepción

El literal e) del artículo 152 de la Constitución Política estableció que una de las materias de reserva estatutaria es la regulación de los estados de excepción contemplados en los artículos 213 a 215 superiores. Dado que los estados de excepción suponen la intención de restaurar el orden limitando transitoriamente ciertos derechos, con el objetivo de que esos mismos derechos se puedan ejercer posteriormente a plenitud, ese es un momento crítico para el funcionamiento del Estado de derecho.

Sobre esto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, relativa a los estados de excepción, ha sido consciente de la paradoja que encierran los momentos de excepción y de la necesidad, en consecuencia, de evitar que lo excepcional se vuelva ordinario. En palabras de la Corte Constitucional:

“No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a este le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ese el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza”¹.

Por esta razón, la Constitución contempló diferentes mecanismos para contener los momentos excepcionales. Uno de estos mecanismos, que es fundamental, es que las leyes que reglamentan los estados de excepción deben tramitarse como leyes

¹ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, apartado V.e.3, último párrafo.

estatutarias. Esto supone dos cosas: por un lado, un acuerdo democrático más intenso para su regulación, dado que necesitan mayorías absolutas para su aprobación en el Congreso; y por el otro, que son controladas de forma y fondo por parte de la Corte Constitucional antes de que entren en vigor. Este control, dado su carácter previo, se orienta a evitar que estas normas puedan causar afectaciones desproporcionadas al ejercicio de derechos fundamentales o que alteren el sistema de pesos y contrapesos en el funcionamiento orgánico del Estado. Este mecanismo de control está previsto en el inciso segundo del artículo 153 y en el numeral 6 del artículo 214 de la Constitución.

Otro mecanismo que establece la Constitución en los artículos 213 al 215 superiores fue distinguir diferentes tipos de estados de excepción con hipótesis de aplicación, así como finalidades determinadas. De esta forma, dentro de los estados de excepción se encuentran las siguientes figuras: guerra exterior (artículo 212), conmoción interior (artículo 213) y emergencia económica, social y ecológica (artículo 215). Cada una de estas figuras supone hechos generadores distintos, así como facultades diferenciales para conjurar la situación que activa el estado de excepción. A su vez, estas distinciones permiten un control más estricto del ejercicio de las funciones excepcionales que tiene el presidente. A continuación, se examinan los contenidos propios del estado de conmoción interior y se contrastan con la figura de asistencia militar incorporada en el artículo 170 de la ley 1801 de 2016.

1.2. Hay contenidos propios del estado de excepción de conmoción interior incorporados en el artículo 170 de la ley 1801 de 2016

En este apartado se presenta la semejanza entre la figura de conmoción interior contemplada en el artículo 213 superior y la asistencia militar que establece el artículo 170 de la ley 1801 de 2016.

Característica	Figura de Conmoción Interior	Asistencia Militar
Hecho generador o supuesto fáctico	“la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana” (artículo 213 superior)	“hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública”. Por solicitud de las entidades territoriales o activación <i>motu proprio</i> por el Presidente de la República (artículo 170 de la ley 1801 de 2016)

Facultades que otorga	<p>Según el artículo 38 de la ley 137 de 1994:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Restringir, sin que se afecte su núcleo esencial, el derecho de circulación y residencia. 2. Utilizar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios técnicos y profesionales. 3. Establecer, mediante decretos legislativos, restricciones a la radio y la televisión de divulgar informaciones que puedan generar un peligro grave e inminente para la vida de las personas 4. Someter a permiso previo o restringir la celebración de reuniones y manifestaciones, que puedan contribuir, en forma grave e inminente, a la perturbación del orden público, y disolver aquellas que lo perturben 5. Disponer con orden de autoridad judicial competente, la interceptación o registro de comunicaciones con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos. 6. Disponer con orden de autoridad judicial competente, la aprehensión preventiva de personas de quienes se tenga indicio sobre su participación o sobre sus planes de participar en la 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disponer, de forma temporal y excepcional, de la asistencia de la fuerza militar. 2. Esta asistencia se da para temas distintos de los que indica el artículo 217 superior, que establece los fines y funciones de las fuerzas militares. 3. No obstante, el artículo no indica con claridad cuáles son los límites de disposición de la fuerza militar o su operación concreta.
------------------------------	--	---

	<p>comisión de delitos, relacionados con las causas de la perturbación del orden público.</p> <p>7. No se podrá restringir el derecho de huelga en los servicios públicos no esenciales.</p> <p>8. Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.</p> <p>9. Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción.</p> <p>10. Subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución.</p> <p>11. El Presidente de la República podrá suspender al alcalde o gobernador, y este a su vez podrá suspender a los alcaldes de su departamento, cuando contribuyan a la perturbación del orden, u obstaculicen la acción de la fuerza pública, o incumplan las órdenes que al respecto emita su superior, y designar temporalmente cualquier autoridad civil, según los procedimientos y las</p>	
--	---	--

	<p>causales que se establezcan.</p> <p>12. Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal, o durante la vigencia de la conmoción, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos.</p>	
Término	No podrá exceder 90 días y podrá renovarse por dos períodos de noventa días más en un año. El último debe tener un concepto previo y favorable del Senado.	No indica términos específicos.
Prohibiciones específicas	No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales (art. 5); los civiles no podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar (art. 42) y no podrá privarse a los municipios de sus ingresos o recursos ordinarios (art. 45).	No indica, pero deberían aplicarse condiciones más estrictas que en la conmoción interior, dada su aplicación en tiempos de normalidad.
Tipo de control judicial	Automático y previo por parte de la Corte Constitucional.	Rogado y posterior por el Consejo de Estado

La semejanza es muy importante en los hechos generadores o supuestos fácticos de ambas figuras, así como en las facultades que otorgan. Los hechos generadores son semejantes, ya que aluden a “perturbaciones” o “alteraciones” que afecten el “orden público” o “la seguridad y convivencia”. La diferencia podría estar en distintos enfoques, pero la norma no es clara, pues no distingue, en términos prácticos, las causas de la conmoción interior de las causas de la asistencia militar, lo que podría permitir que se puedan utilizar de forma intercambiable con la consecuencia, muy

riesgosa, en términos de protección de derechos, de que la activación de la asistencia militar adolece de control de constitucionalidad automático.

Frente a las facultades que otorgan sucede algo similar, aunque por razones diferentes. Mientras que la conmoción interior tiene unas potestades amplias pero definidas, la asistencia militar no. Esta última figura solo establece la disposición de las fuerzas militares ante el hecho generador, pero no indica el contenido de la asistencia, ni su alcance, sus límites temporales y materiales, ni sus controles, entre otros. La falta de esos contenidos supone una amplitud en su uso dentro del cual se pueden subsumir facultades propias de la conmoción interior. De tal forma que “disponer, de forma temporal y excepcional, de la asistencia de la fuerza militar” puede implicar el despliegue de contingentes militares para soportar toques de queda o intervenciones que restrinjan derechos fundamentales, por ejemplo. Esto se genera, entre otras cosas, por la similitud de los hechos generadores de ambas figuras, pero también y con particular importancia, porque el artículo 170, al establecer que es una “asistencia”, supone que las fuerzas militares asuman funciones que normalmente no se le confían y que están en cabeza, en situaciones ordinarias, de otras autoridades, como las de policía. De tal forma que si las fuerzas militares prestan asistencia es porque asumen una función que ordinariamente no tienen, lo que debería justificarse debido a aquellas situaciones donde sea necesaria la intervención militar. En este sentido, lo que permite esta figura es una suerte de delegación a las fuerzas militares, por imposibilidad, incapacidad o necesidad, pero ante circunstancias que no son ordinariamente de su resorte o sobre las que la ley no les asigna competencia. Al no tener límites expresos, la asistencia militar materialmente subsume elementos del estado de conmoción interior.

Por otro lado, las dos figuras se diferencian en términos, prohibiciones específicas y tipos de control. En las dos primeras categorías la diferencia es que la conmoción interior tiene aspectos definidos, mientras que la asistencia militar no; por ejemplo, la conmoción tiene términos explícitos y prohibiciones expresas, mientras que la asistencia militar carece de estos elementos. Esta diferencia es fundamental, pues la ausencia de estos elementos de regulación legal implica que la asistencia militar tiene un rango de ejercicio mucho más amplio en términos temporales y materiales, y que la prohibición implícita estaría en que los límites constitucionales de las funciones de las fuerzas militares se moverían sin control. La sentencia C-281 de 2017 es importante en este sentido, pues recuerda que desde la sentencia C-453 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte Constitucional ha dejado en claro que:

"La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su

poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana”².

De tal forma que se podrían realizar acciones sin uso de las armas contra las personas, pero aprovechando su contingente de personal y sus elementos materiales de trabajo, como vehículos y medios de comunicación, para auxiliar a personas en incendios, terremotos y otras tragedias, o para protegerlas frente a grupos armados organizados que pretendan agredirlas físicamente, de tal forma que puedan ejercer a salvo su derecho a reunirse y manifestarse. Pero estos límites activos y pasivos no son claros explícitamente en la norma aquí demandada.

Otra diferencia se puede observar en el tipo de control. Mientras que la declaración y las medidas consecuentes que se toman dentro de la conmoción interior tienen un control automático, integral y posterior por parte de la Corte Constitucional, así como la expedición de reglas sobre su operación, la asistencia militar supone una habilitación legal que tiene un mecanismo de control mucho más lento, como es el judicial rogado, dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto es fundamental, pues un control adecuado implica una garantía para el ejercicio de derechos, y un control judicial lento facilita su vulneración.

Por último, es importante reflexionar sobre la diferencia entre los cuerpos de policía y militar. Mientras el primero actúa como una guardia cívica de convivencia, las fuerzas militares están constitucionalmente dispuestas para la defensa de la soberanía, las amenazas externas e internas que amenacen con debilitar o eliminar el orden institucional. Esta diferencia no es meramente académica o conceptual: se trata de dos tareas diametralmente distintas, que se reflejan en el tipo de facultades y en las capacidades de acción de ambos cuerpos. En este entendido, si la policía puede ser reemplazada por las fuerzas militares bajo el auspicio de una norma legal, esta norma no puede ser consistente con las normas superiores y los principios constitucionales que gobiernan la distinción entre una y otra institución. No tener claro que la policía y las fuerzas militares son distintas lleva a concluir que el Gobierno puede imponer el orden incluso a través de un cuerpo especializado en la defensa armada de la nación. Lo anterior es completamente incompatible en términos estructurales con un modelo democrático y constitucional moderno.

1.3. El artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 viola el inciso segundo del artículo 153 de la Constitución Política por eludir el control constitucional al expedir normas con contenido de ley estatutaria a través de un procedimiento ordinario de producción legislativa

Como se determinó por la Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 2017, la ley 1801 de 2016 se expidió bajo el procedimiento de una ley ordinaria. De esta manera, se

² Corte Constitucional, sentencia C-281 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez, apartado V.6.4.3.

tiene que no fue objeto de control previo de la Corte Constitucional y que sus contenidos, se presume, son propios de una ley ordinaria. No obstante, como lo hemos anotado, los contenidos del artículo 170 son propios de la reglamentación de los estados de excepción, así como su desarrollo, por lo que estarían sujetos a un procedimiento legislativo distinto de aprobación, así como a un control judicial previo o automático de la Corte Constitucional.

Esta situación hace que a través de la norma demandada se haya eludido el control constitucional, lo cual es contrario al principio de separación de poderes y al funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos en nuestro Estado social de derecho. De esta manera, la intervención de la Corte Constitucional no solo debe servir para salvaguardar que la producción legislativa se haya tramitado a través del procedimiento adecuado, lo cual tiene impacto sobre las mayorías y los debates, entre otros, sino que debe sobre todo asegurar el control judicial requerido por la Constitución para cierto tipo de normas, especialmente aquellas con contenido estatutario.

1.4. Conclusión del cargo: La asistencia militar tiene contenidos sujetos a ley estatutaria frente a estados de excepción y es inconducente en aplicación ordinaria de la Constitución

La figura de asistencia militar, tal como la reguló el legislador en el artículo 170 de la ley 1801 de 2016, tiene similitudes profundas en términos de hechos generadores o supuestos fácticos, así como en las potestades jurídicas que otorga, con el estado de conmoción interior contemplado en el artículo 213 superior. En este sentido, la aplicación de la asistencia militar, cuando previamente no se ha declarado el estado de conmoción interior, amplía materialmente las funciones de las fuerzas militares sin establecer claramente cuáles son sus límites. Esto termina configurando competencias propias de un estado de conmoción interior excepcional que recaen en el Presidente de la República –como comandante en jefe de las fuerzas militares–, pero sin los controles judiciales idóneos. En este sentido, al vulnerar la reserva estatutaria por regular contenidos materiales de la conmoción interior y a su vez eludir el control constitucional, el artículo 170 resulta totalmente inconstitucional.

2. Segundo cargo: el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 viola el artículo 37 y el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política por establecer un contenido reservado de ley estatutaria relacionado con el derecho fundamental a reunión, manifestación y protesta

2.1. Contenido general de la reserva de ley estatutaria frente al derecho a la reunión, manifestación y protesta

El constituyente estableció una distinción normativa entre diferentes tipos de ley con el objetivo de que ciertas materias, de especial relevancia para el mantenimiento del

régimen democrático, tuvieran un trámite más exigente en el órgano legislativo y se sometieran al control de la Corte Constitucional de forma automática sin que previamente mediara una acción pública de inconstitucionalidad. En palabras de la Corte:

“El artículo 152 de la Constitución establece que la regulación de ciertas materias debe hacerse mediante ley estatutaria, como una categoría normativa sujeta a un procedimiento más exigente que el ordinario, dispuesto en el artículo 153 de la Carta. Así, el Congreso de la República debe tramitar mediante leyes estatutarias, las normas sobre: (i) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales; (iv) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) los estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”³ (subrayado propio).

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en el entendimiento de la reserva estatutaria. Por un lado, ha señalado que la cualificación especial de este tipo de ley está soportada por la importancia que tienen para el constituyente aquellas materias que efectivamente regula, por lo que implica un eje de protección democrático. Sin embargo, la Corte también especificó que los temas de reserva estatutaria se deben interpretar de forma restrictiva, ya que si se utilizara una interpretación extensiva se correría el riesgo de vaciar de contenido las competencias que el constituyente le asignó al legislador ordinario. Esto también se refuerza en el entendido de que las leyes ordinarias y el principio de mayorías son las reglas generales por las que se rige la democracia, mientras que la reserva estatutaria, al ser una excepción a esta regla, se debe interpretar de forma restrictiva.

La interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria implica los siguientes tres puntos: i) no cualquier regulación que se ocupe de las materias contempladas en el artículo 152 de la Constitución adquiere por sí misma el rango de estatutaria; ii) el tipo de desarrollo y el grado de detalle que la Constitución exige al legislador estatutario dependen de la clase de materia que se intente regular⁴, por lo que resulta necesario un examen constitucional específico en cada situación dentro de las materias que cobija la reserva estatutaria; y iii) en el caso de los derechos fundamentales o los recursos para su ejercicio, las normas que de alguna forma toquen el núcleo esencial del derecho fundamental o aquellas que tengan la pretensión de regular estructuralmente su ejercicio se entenderán cubiertas por la reserva estatutaria. En palabras de la Corte:

³ Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, apartado VII.3.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-053 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, apartado VI.2.2. párr. 6.

“Sobre este particular la Jurisprudencia ha señalado que resulta imperativo tramitar por la vía de las leyes estatutarias aquellas disposiciones que contengan cláusulas que desde el punto de vista material afecten, restrinjan, limiten o condicionen de modo significativo el alcance de los derechos fundamentales, o contengan una regulación integral de los mismos. Y, en este contexto cabe precisar que, por el contrario, no están sujetas a esa reserva especial aquellas disposiciones procesales cuyo objeto no consista en establecer limitaciones o restricciones a derechos fundamentales garantizados por la Carta, y en particular al debido proceso, sino que, por el contrario, se orienten a establecer, en un caso concreto, los mecanismos adecuados para la efectividad de un deber que se deriva de la propia Constitución”⁵ (subrayado propio).

En este sentido, aquellas disposiciones que materialmente afectan de modo significativo el alcance de los derechos fundamentales son merecedoras de reserva estatutaria.

2.2. Contenido particular de reserva estatutaria frente al derecho a la reunión, manifestación y protesta

La Constitución de 1991 estableció en su artículo 37 que *“Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”*. El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente ha sido entendido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental y pilar de la democracia y en tanto tal, en sentencias como la C-742 de 2012, C-223 de 2017, C-281 de 2017 y la C-009 de 2018, la Corte ha dejado sentadas las bases para determinar los límites constitucionales relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta y la obligación que tiene el Estado de respetar tales límites. Dice la Corte:

“el ámbito irreductible de protección del derecho a la reunión, manifestación y protesta, es la conglomeración de personas, identificadas con fines comunes, cuyo fin es manifestarse –libertad de expresión– frente al funcionamiento del gobierno –control político–, a través de la presión en la calle y mediante un actuar pacífico y sin armas. En otras palabras, el Legislador no podrá, por vía de legislación estatutaria, establecer medidas que cercenen la facultad ciudadana de ejercer control al poder político, de manifestarse u opinar libremente y de intentar establecer un diálogo con el Estado sobre asuntos esenciales. Por ejemplo, el Estado no podrá tomar medidas que anulen el ejercicio del derecho –restricción plena de vías, medidas de excepción que suspendan indefinidamente el derecho de protesta, entre otros–, o que

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-910 de 004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, apartado 5.4.2. párr. 2.

criminalicen el derecho –creación de tipos penales, ejercicio directo o indirecto de censura, entre otros–”⁶.

En este sentido, las normas que regulan o limitan el ejercicio de cualquiera de las expresiones del derecho a la protesta, particularmente las aglomeraciones, o el bloqueo de vías como parte de la manifestación, tendrían reserva estatutaria al afectar el ejercicio material de un derecho fundamental, pues el derecho a la protesta no se puede entender, ni tendría eficacia, sin sus expresiones o manifestaciones en el espacio público, incluido el copamiento o bloqueo de vías. Estas serían expresiones irreductibles del derecho a la protesta, sin las cuales no sería el mismo derecho. Su regulación, en consecuencia, es propia de la reserva estatutaria.

En demandas anteriores a la ley 1801 de 2016 la Corte ha arribado a esta misma conclusión, estableciendo incluso que las limitaciones que se realizan a través de leyes estatutarias tienen límites en elementos irreductibles del derecho. En sus palabras: “La principal condición de la reserva de ley estatutaria consiste en que la limitación del derecho a la reunión, manifestación y protesta no puede llevar a una anulación de su ámbito irreductible de protección”⁷. En este sentido, si las leyes estatutarias no tienen esta posibilidad, tampoco la tienen, *mutatis mutandis*, las leyes ordinarias.

Dado que el artículo 170 de la ley 1801 de 2016 no precisa claramente cuáles son los límites de la figura de asistencia militar y que fue tramitado como una ley ordinaria, aún a pesar de que puede ser utilizado para limitar y suprimir el ejercicio de elementos irreductibles del derecho a la protesta, vulnera el literal a del artículo 152 de la Constitución y por ende debe declararse totalmente inconstitucional.

3. Tercer cargo: el uso de la figura de asistencia militar vulnera el modelo constitucional de organización de la fuerza pública y confunde las atribuciones constitucionales entre el artículo 217 y 218 superiores que establecen, respectivamente, las funciones constitucionales de las fuerzas militares y la policía, y con esto también afecta el artículo 2 superior que establece los fines del Estado

3.1 Modelo constitucional de organización de la Fuerza Pública a la luz de los fines del Estado

El modelo constitucional de organización de la fuerza pública se encuentra en los artículos 217 y 218 superiores, pero está sujeto a los fines del Estado, particularmente al artículo 2º. Para el caso de las fuerzas militares sus fines se encuentran en el artículo 217 superior y son los siguientes: “como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”⁸;

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos, apartado VI.4.6.4.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Artículo 217 de la Constitución Nacional.

para la policía nacional sus fines se encuentran en el artículo 218 superior y son los siguientes: “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”⁹. La Corte Constitucional ha interpretado que las funciones de la fuerza pública tienen un carácter instrumental, es decir, que están supeditadas y son instrumentos para alcanzar los fines constitucionales del Estado consagrados principalmente en el artículo 2º superior y en otras disposiciones. Además, esta función comprende una serie de actos complejos que suponen la aplicación de otros artículos constitucionales. Según Vásquez Hincapié y Gil García:

“La misión de las fuerzas militares se armoniza y pondera con el sentido y alcance que le ha dado la propia Constitución en varias de sus normas y el intérprete constitucional en sus providencias. Así por ejemplo, la defensa de la soberanía deberá entenderse, por lo menos, a la luz de los artículos 3, 9 y 103 superiores; la defensa de la independencia, en el sentido de los artículos 9, 95.3 y 189 de la Carta. La defensa de la integridad del territorio nacional en consonancia con los artículos constitucionales 24, 63, 72, 96, 101, 102, 150.4, 150.18, 196, 286, 300, 321, 322 y 329”¹⁰.

A pesar de la diferenciación constitucional entre la función de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, la jurisprudencia constitucional ha generado una suerte de zona gris al respecto. En palabras de Hincapié y Gil García:

“En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional prueba la existencia de factores de hecho y de derecho que sitúan a la Policía Nacional en una zona gris entre lo civil y lo militar, entre la defensa y la seguridad (Corte Constitucional, sentencias C-453/1994, C-444/1995 y C-421/2002, Salvamento de voto; T-1206/2001; C-1214/2001, entre otras)”¹¹.

Dentro de las situaciones de hecho se encuentra, con un protagonismo principal, la violencia asociada a grupos organizados y armados al margen de la ley que han generado un traslape en la división funcional entre la policía y las fuerzas militares. Esto se ve reflejado, entre muchas otras cosas, en que la policía estuviera capacitada para afrontar tareas considerables en la lucha antiterrorista y de combate a la guerrilla. Esta situación también supuso un proceso de militarización de la policía, que ha desbordado su funcionalidad constitucional de carácter preventivo y de convivencia.

⁹ Artículo 218 de la Constitución Nacional.

¹⁰ Daniel José Vásquez Hincapié y Luz Marina Gil García, “Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia”, Revista *Prolegómenos - Derechos y Valores*, Volumen XX, número 39, enero-junio 2017, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, p. 141.

¹¹ *Ibidem*, p. 147.

Las respuestas jurídicas ante esta situación de zona gris, en reconocimiento de la situación fáctica, terminaron por asentar el traslape otorgando garantías jurídicas para las funciones militares que cumplió la policía. Jurídicamente, esta situación supuso que figuras como el fuero militar, emparentadas con la función constitucional de las fuerzas militares, se terminaran aplicando a la policía que, de acuerdo con el marco constitucional, tiene una naturaleza civil. Sin embargo, la zona gris encuentra su límite en la intromisión de las fuerzas militares en aspectos de competencia de la policía. Es decir, si bien la policía ha asumido funciones de apoyo a las fuerzas militares en sus acciones bélicas, no está previsto en las instituciones colombianas que las fuerzas militares asuman funciones de policía. De ser así, se invertiría la relación instrumental de las funciones de la fuerza pública ante los fines del Estado, lo que resulta constitucionalmente inadmisibile.

3.2 La función exclusiva de la policía frente al ejercicio de la protesta

De acuerdo con la Corte Constitucional, la tensión entre los derechos de terceros y el ejercicio del derecho de reunión, manifestación y protesta debe ser atendida por el Estado con razonabilidad y proporcionalidad, reconociendo el papel fundamental de la protesta en las democracias. Sobre este particular, en la sentencia C-009 de 2018, la Corte señala que el ejercicio del derecho de protesta no puede desencadenar “un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad. No obstante, se debe recordar que estas posibles tensiones deben abordarse desde la razonabilidad y la proporcionalidad”¹².

Así las cosas, en el marco de protestas, la respuesta del Estado debe priorizar el diálogo y la negociación, antes que el uso de la fuerza. Así también lo ha entendido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, cuando ha señalado que “corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos manejar las situaciones de seguridad y violencia en el ámbito interno y no a las fuerzas armadas, entrenadas y equipadas para otro tipo de conflictos externos”¹³. Esto es así, porque la evidencia muestra que la intervención de fuerzas militares en cuestiones de seguridad interna acarrea altos riesgos de violaciones de derechos humanos¹⁴.

La razonabilidad y proporcionalidad de la intervención militar no se evidencia en el artículo 170 demandado, en relación con la gestión del derecho a la protesta. El tratamiento militar a la protesta social es una afrenta al modelo constitucional y democrático, y otorga funciones constitucionalmente reservadas para la Policía a las

¹² Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19 de septiembre 2019. Pág. 62. En: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

¹⁴ Ibidem.

fuerzas militares, lo cual significa una violación de los artículos 217 y 218 de la Constitución Política de 1991. El tratamiento militar a este tipo de situaciones solo podría considerarse, a lo sumo, en un estado de excepción, debidamente motivado, y con condiciones muy restringidas. En ninguna otra hipótesis es posible este tratamiento (y quizás ni siquiera en esa), pues terminaría suprimiendo la condición de instrumental de las funciones de la fuerza pública. Y si esto ocurre, se vulnera el modelo constitucional de organización de la fuerza pública de los artículos 217 y 218 superior.

En este sentido, el uso de la asistencia militar como mecanismo de gestión o intervención del Estado en las manifestaciones o protestas, evaluado bajo los fines del Estado social de derecho, no respeta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad de manera general. Más específicamente, es cuestionable constitucionalmente en tanto se limita a señalar que la asistencia militar puede usarse ante “grave alteración de la seguridad y la convivencia, ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública”, lo que aumenta la tensión reconocida en la jurisprudencia constitucional sobre la ausencia de distinción entre protesta social y disturbios públicos. Si, como señala la norma, la asistencia militar “se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción”, se tiene que no existe un ámbito racional de operación frente al derecho a la protesta al no tener regulación legal sino administrativa y al permitir una amplia discrecionalidad administrativa, proscrita por la Constitución de 1991 en contraste con lo que ocurría con la Constitución de 1886.

3.3 Generalidad de la figura de asistencia militar y riesgos constitucionales asociados, que afectan el modelo constitucional de la fuerza pública y los fines del Estado

El artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, al ser muy general, posibilita que la figura de asistencia militar pueda usarse para que las fuerzas militares cumplan labores de policía, como lo es la gestión de protestas sociales. Tal situación ya ocurrió, en virtud del decreto 575 de 2021¹⁵. Esto es contrario a normas constitucionales y de derechos humanos e implica confundir las funciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, lo cual puede derivar en impedir desproporcionadamente el derecho a la protesta.

La limitación del derecho a la reunión, manifestación y protesta no puede llevar a una anulación de su ámbito irreductible de protección, lo cual se produciría con una intervención militar de la protesta social y la ausencia de distinción entre el derecho a la protesta y los disturbios públicos, lo cual es esencial en un Estado constitucional.

¹⁵ Ver Decreto 575 del 28 de mayo de 2021, “por el cual se imparten instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público”. En: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20575%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202021.pdf>

En el segundo caso, es decir cuando se presenten disturbios públicos, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 2017, el Estado debe privilegiar un modelo de gestión negociada de la intervención policial en las manifestaciones sociales, lo que conduciría a una selectividad estratégica de intervención de la policía y a la prohibición de un modelo de fuerza estatal intensificada.

En este sentido, de no establecerse parámetros de interpretación y uso de la figura de asistencia militar que sean claros y específicos, se contrariaría el modelo constitucional de organización de la fuerza pública y se pondría en riesgo el ejercicio del derecho de reunión, manifestación pública y protesta. Pues la labor de control del orden público interno y la atención de manifestaciones, así estas presenten desbordes, corresponde a una “fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos”¹⁶ y no a las fuerzas militares que han sido “entrenadas y equipadas para otro tipo de conflictos”¹⁷.

Adicionalmente, cabe anotar que la Corte Constitucional, en sentencia C-281 de 2017, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 56 de la ley 1801 de 2016 que permitía la intervención de las fuerzas militares “en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres”, dijo que la “Constitución no permite a las Fuerzas Militares intervenir en operativos de control ni contención de la protesta social”¹⁸, y que solo con sujeción a autorización constitucional o legal adicional, las fuerzas militares pueden intervenir en operativos de “*garantía de realización*, en cuanto estos implican remover los obstáculos externos para llevar a cabo una movilización social terrestre, siempre que esta actividad esté relacionada con su misión fundamental de defensa nacional”¹⁹.

La Corte Constitucional en la mencionada sentencia estableció que el legislador colombiano debe, como mínimo, establecer pautas que:

- (i) permitan un diálogo entre los organizadores de la marcha y la autoridad,
- (ii) que tal diálogo construya una planificación de la protesta y evite el choque de intereses,
- (iii) que, al existir un choque, exista una gestión negociada del conflicto que se resuelva con favorabilidad al derecho de reunión,
- (iv) una vez se supere la planeación y se pase a materializar la marcha, será deber de la autoridad mantener altos niveles de tolerancia social hacia la expresión de las ideas difundidas en la marcha,

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19 de septiembre 2019. En: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-281 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez, apartado V.6.6.

¹⁹ Ídem, apartado V.6.6.4.

- (v) que dentro del proceso de comunicación entre la autoridad y los organizadores se dejen reglas claras sobre qué comportamientos son tolerables y cuáles están prohibidos legislativamente, sin que ello consista en instrucciones o pautas institucionales para realizar la manifestación,
- (vi) si se incumplen tales límites, la autoridad debe recurrir como última ratio a las detenciones preventivas, se prohíben las detenciones fundadas en el derecho legítimo que tienen las personas a la desobediencia civil, mas sí son constitucionales aquellas detenciones fundadas en razonamientos preventivos para la comisión de delitos;
- (vii) igualmente, está facultada la policía para usar, como último recurso, la fuerza no letal, solo si existe un agotamiento previo de las etapas de diálogo y comunicación, pudiendo ser selectiva la policía con aquellos manifestantes que promuevan actos contrarios a lo permitido por el legislador,
- (ix) es permitida la vigilancia selectiva –peligrosista- de participantes en las marchas, solo si el Estado tiene motivos constitucional y legalmente fundados –desvirtuando la presunción de inocencia- para intervenir a aquellos que este considere “potencialmente disruptivos” o peligrosos.

Dichas pautas estarían siendo infringidas si se entiende que la asistencia militar es una figura que pueda ser aplicada para la gestión del derecho a la reunión, manifestación y protesta, lo que debe conducir a su inexequibilidad condicionada para que se prohíba la aplicación de esta figura.

3.4 Conclusión del cargo: necesidad de modular el artículo 170 de la ley 1801 de 2016 para que no se deforme el modelo constitucional de la fuerza pública y armonizarlo con los artículos 217 y 218 superiores

Dado que el artículo 170 de la ley 1801 de 2016 no precisa claramente cuáles son los límites de la figura de asistencia militar, se debe condicionar su interpretación para que, en su uso, se excluya la posibilidad de que las fuerzas militares intervengan en las manifestaciones del ejercicio a la protesta, aun cuando se presenten disturbios o hechos de violencia. Esto haría armónica la figura de asistencia militar con el modelo constitucional de la fuerza pública, es decir con los artículos 217 y 218 superiores. Además, mantendría el carácter instrumental de las funciones de la fuerza pública frente a los fines del Estado, por lo que resultaría armónico con el artículo 2 superior que establece los fines del Estado y según el cual las autoridades están instituidas para proteger los derechos de las personas.

Para armonizar la figura de la asistencia militar es necesario modular su interpretación en los siguientes sentidos:

- (i) La asistencia militar no puede adoptarse para que las fuerzas militares enfrenten a la población civil ni para contener o neutralizar las movilizaciones sociales y los derechos de reunión, manifestación y protesta, en los cuales debe

priorizarse el diálogo y, en casos extremos, recurrir a la Policía si se trata de una vulneración o amenaza intensa de un derecho fundamental, cuya protección sea de mayor importancia que la del derecho de reunión y manifestación;

(ii) Esta medida solo autoriza el empleo de las fuerzas militares en circunstancias excepcionales, en relación con operativos que permitan realizar las movilizaciones sociales removiendo los obstáculos externos para llevarlas a cabo, o en situaciones de emergencia o calamidad pública, tales como terremotos o incendios, para auxiliar a la población civil con sus efectivos y sus equipos, sin emplear armas de fuego o instrumentos de agresión o que puedan causar daño a la ciudadanía.

3.5 Anexo al cargo: otras normas que contienen la figura de Asistencia Militar

El artículo 79 del Decreto 1512 de 2000 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”* establece una figura homóloga a la del artículo 170 de la ley 1801 de 2016:

“ARTÍCULO 79. ASISTENCIA MILITAR. Es la atención al requerimiento del Gobernador, del Alcalde y/o del Comandante de Policía, a la autoridad militar más cercana, cuando la Policía Nacional no esté por sí sola en capacidad de contener grave desorden o enfrentar una catástrofe o calamidad pública”.

Si bien la Corte Constitucional no tiene competencia para declarar la inconstitucionalidad de este decreto, pues es de carácter ordinario y no tiene fuerza de ley, sí puede advertir, en caso de que prosperen las pretensiones de esta demanda, que este artículo es inaplicable de acuerdo a los argumentos que se presentaron, y de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Constitución.

6. PRETENSIONES

PRIMERA. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 170 de la ley 1801 de 2016 por vulnerar el artículo 37, los literales a) y e) del artículo 152, el artículo 153 y el numeral 6 del artículo 214 de la Constitución Política, conforme a lo planteado en el primer y segundo cargo de esta demanda.

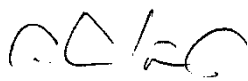
SEGUNDA. En caso de que la primera pretensión no sea acogida, se solicita en subsidio que, conforme al tercer cargo, declare la constitucionalidad condicionada del artículo 170 de la ley 1801 de 2016 por vulnerar los artículos 2º, 217 y 218 de la Constitución Política, en el entendido de que, de conformidad con lo señalado por la H. Corte en las sentencias C-223 de 2017 y C-281 de 2017:

- Esta medida no puede adoptarse para que las fuerzas militares enfrenten a la población civil ni para contener o neutralizar las movilizaciones sociales y los derechos de reunión, manifestación y protesta, en los cuales debe priorizarse el diálogo y, en casos extremos, recurrir a la Policía si se trata de una vulneración o amenaza intensa de un derecho fundamental, cuya protección sea de mayor importancia que la del derecho de reunión y manifestación;
- Esta medida solo autoriza el empleo de las fuerzas militares en circunstancias excepcionales, en relación con operativos que permitan realizar las movilizaciones sociales removiendo los obstáculos externos para llevarlas a cabo, o en situaciones de emergencia o calamidad pública, tales como terremotos o incendios, para auxiliar a la población civil con sus efectivos y sus equipos, sin emplear armas de fuego o instrumentos de agresión o que puedan causar daño a la ciudadanía.

7. NOTIFICACIONES

Personales: Carrera 15-A-Bis # 45 – 37 de Bogotá | Electrónicas: info@coljuristas.org | teléfono: (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643.

Cordialmente,




GUSTAVO GALLÓN GIRALDO

Director de la CCJ

C.C. 19.157.375



JULIÁN GONZÁLEZ ESCALÓN
Coordinador del Área de Incidencia Na
C.C. 81.720.982



SIBELYS MEJÍA

Abogada del Área de Incidencia Nacional


C.C. 1.013.636.652



DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ

Abogado del Área de Incidencia Nacional

C.C. 1014.235.206 de Bogotá



JUAN OSPINA
Asesor jurídico
C.C. 1.053.775.609



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 19.157.375
Fecha de Expedición: 14 DE MAYO DE 1973
Lugar de Expedición: BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA
A nombre de: GUSTAVO ADOLFO GALLON GIRALDO
Estado: VIGENTE



**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Julio de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de junio de 2021

RAFAEL ROZO BONILLA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	81.720.982
Fecha de Expedición:	28 DE JULIO DE 2003
Lugar de Expedición:	CHIA - CUNDINAMARCA
A nombre de:	JULIAN DANIEL GONZALEZ ESCALLON
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Julio de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de junio de 2021

RAFAEL ROZO BONILLA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	1.013.636.652
Fecha de Expedición:	30 DE NOVIEMBRE DE 2010
Lugar de Expedición:	ANTONIO NARIÑO - BOGOTA D.C.
A nombre de:	SIBELYS KATINA MEJIA RODRIGUEZ
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Julio de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de junio de 2021

RAFAEL ROZO BONILLA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	1.014.235.206
Fecha de Expedición:	13 DE AGOSTO DE 2010
Lugar de Expedición:	BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA
A nombre de:	DAVID FERNANDO CRUZ GUTIERREZ
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Julio de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de junio de 2021

RAFAEL ROZO BONILLA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía:	1.053.775.609
Fecha de Expedición:	4 DE ABRIL DE 2005
Lugar de Expedición:	MANIZALES - CALDAS
A nombre de:	JUAN CARLOS OSPINA RENDON
Estado:	VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Julio de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de junio de 2021

RAFAEL ROZO BONILLA

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana