

Bogotá D.C., 07 de octubre de 2016
Magistrados
Corte Constitucional
E.S.D.

D-11755
OK



Ref.: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016.

César Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordóñez, director e investigador de Dejusticia; identificados como aparece al pie de nuestras firmas, con fundamento en el numeral 1 del artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, presentamos ante la Sala Plena de la Corte Constitucional **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016.

I. NORMAS DEMANDADAS

Esta demanda se dirige principalmente contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016, puesto que, como lo mostraremos más abajo, estas normas debieron tramitarse como ley estatutaria y no como ley ordinaria.

Como pretensión subsidiaria, solicitamos que se declare inexecutable el siguiente aparte del inciso primero del artículo 53, executable de manera condicionada el primer fragmento del inciso segundo del artículo 53, inexecutable el segundo fragmento del inciso segundo del artículo 53, executable de manera condicionada los siguientes apartes del inciso cuarto del artículo 53 y el siguiente aparte del artículo 54 de la Ley 1801 de 2016.

LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

DIARIO OFICIAL 49.949

por la cual se expide el Código Nacional de Policía y convivencia

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO II

Carrera 24 # 34-61 (571) 6083605 (571) 2327858 Bogotá, Colombia

EXPRESIONES O MANIFESTACIONES EN EL ESPACIO PÚBLICO

Artículo 53. Ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público. Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico. Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas.

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

Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta.

Parágrafo 1º. Las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia.

Parágrafo 2º. El que irrespete las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, será objeto de aplicación de medida correctiva correspondiente a Multa General Tipo 4.

Artículo 54. Uso de vías para el ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público. Los alcaldes distritales o municipales, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, deberán autorizar el uso temporal de vías dentro de su jurisdicción para actos o eventos de ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público. En el caso de las vías arteriales principales o corredores de transporte público colectivo deberán establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos.

Artículo 55. Protección del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública frente a señalamientos infundados. Con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la reunión o movilización pacífica, queda prohibido divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica.

Artículo 56. Actuación de la Fuerza Pública en las movilizaciones terrestres. De conformidad con los estándares internacionales, es función de la policía garantizar los derechos de toda la ciudadanía que interviene directa o indirectamente en el ejercicio de la

movilización. El uso de la fuerza debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones.

La actuación de la Policía Nacional deberá ser desarrollada en todo momento mediante personal y equipos identificados de tal manera que dicha identificación resulte visible sin dificultades. La fuerza disponible deberá estar ubicada de manera que su actuación pueda hacerse de forma oportuna, pero sin afectar el desarrollo de la movilización que se haga de conformidad con las normas de convivencia.

Los cuerpos de Policía intervendrán sólo cuando se considere que su actuación es necesaria, atendiendo al principio de proporcionalidad y a la garantía de los derechos de los manifestantes y de los demás habitantes que puedan verse afectados por su actuación. Los escuadrones móviles antimotines sólo serán enviados cuando no sea posible por otro medio controlar graves e inminentes amenazas a los derechos.

Las Fuerzas Militares no podrán intervenir en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres, salvo los casos en los que excepcionalmente los autoriza la Constitución y la Ley.

Artículo 57. Acompañamiento a las movilizaciones. Los alcaldes distritales o municipales con el apoyo de funcionarios de los entes de control encargados de velar por la protección de los Derechos Humanos, acompañarán el ejercicio del derecho a la movilización pacífica. Cuando se presenten amenazas graves e inminentes a otros derechos, los alcaldes podrán intervenir, por medio de gestores de convivencia de naturaleza civil, para garantizar el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía durante el desarrollo de la movilización.

Cuando se haya agotado la intervención de los gestores de convivencia y persistan graves amenazas para los derechos a la vida y la integridad, la Policía Nacional podrá intervenir.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

Las normas acusadas desconocen el preámbulo y los artículos 1, 2, 7, 11, 15, 18, 20, 23, 27, 33, 37, 38, 40, 49, 70, 82, 93, 95, 103, 107 y 152 (literal a) de la Constitución. Además, en virtud del artículo 93 de la Carta, las normas demandadas violan los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por un lado; y los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

III. COMPETENCIA

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

IV. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

El derecho de reunión y manifestación pública es central en una democracia robusta y respetuosa del pluralismo, pues por medio de su ejercicio se expresa el disenso y la crítica al poder. En este mismo sentido, Roberto Gargarella advierte que “en un sistema institucional como el nuestro delegamos la toma de decisiones, delegamos el control de los recursos económicos, delegamos el uso de la violencia, el monopolio de la fuerza en el Estado, lo mínimo que podemos hacer es preservarnos el derecho de criticar a aquellos en los que hemos delegado todo. Mucho de lo más importante de nuestras vidas está en manos de otros. Por eso es que me parece importante reclamar el derecho a la protesta como un derecho esencial. De allí que lo podamos llamar el ‘primer derecho’”¹. Asimismo, este derecho está anclado a un concepto de democracia deliberativa que promueve la participación de todos en las decisiones que los afectan. Si a lo anterior se agrega que el derecho de reunión y manifestación pública, además de tener una consagración autónoma en el artículo 37 de la Constitución, está estrechamente ligado a otros derechos de raigambre constitucional, como lo son el derecho a la libertad de expresión (artículo 20), el derecho de petición (artículo 23), el derecho de asociación (artículo 38) y el derecho a participar en el control del poder político (artículo 40), su relevancia en la Constitución de 1991 es más que evidente.

Paralelamente, la importancia de este derecho sobresale en países con déficit de representación, como Colombia, porque a través de la reunión y manifestación pública las personas pueden expresar sus opiniones, ideas e inconformidades. Nietzsche decía que quien posee dinero e influencia puede hacer de su opinión la opinión pública². De modo que la protesta social evita que la opinión de los pocos que tienen acceso a los medios de comunicación se vuelva la opinión pública.

Por todas estas razones, el Estado tiene un deber particular de proteger el derecho de reunión y manifestación pública, deber que se encuentra reforzado en instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y pronunciamientos de organismos internacionales que han delineado guías y criterios para interpretar estas normas de derecho internacional. En contraposición, la Ley 1801 de 2016 contiene algunas disposiciones que se oponen a estos deberes de protección del derecho de reunión y manifestación pública.

En primer lugar, los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 regulan integralmente el derecho de reunión y manifestación pública, por cuanto allí se consagran los principios básicos que guían su ejercicio; sus límites, restricciones, excepciones y prohibiciones; y se definen las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos. Por tanto, el trámite

¹ Gargarella, Roberto. Entrevista realizada por Esteban Rodríguez. Disponible en http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/No_hay_derecho_sin_protesta._Entrevista_a_Roberto_Gargarella.pdf

² Nietzsche, Friedrich. *Humano, demasiado humano*. Madrid: Editorial Edaf, 1984.



que debieron surtir estas disposiciones es el de ley estatutaria y no el de ley ordinaria. En caso de declararse la inconstitucionalidad de estas normas, la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre la no reviviscencia de la norma anterior que regulaba este derecho (artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970), por cuanto ella presenta vicios de inconstitucionalidad similares a los que acá exponemos, luego una declaratoria de inconstitucionalidad no puede dar lugar a la reviviscencia de normas a su vez contrarias a la Carta.

En segundo lugar, la exigencia que hace el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 en el sentido de que las manifestaciones deben tener un fin legítimo restringe la democracia y el pluralismo, principios que simpatizan con el debate de agenda abierta que, en principio, admite la defensa de cualquier posición, ideología, filosofía o discurso, salvo que incite a la violencia, lo que a la postre destruye la misma democracia.

Además, el artículo 53 demandado no define el contenido de la cláusula del “fin legítimo”, lo cual desconoce el artículo 37 de la Constitución, que prescribe que cualquier limitación al derecho de reunión y manifestación pública debe establecerse en una ley en sentido formal y material. Dado entonces que la Ley 1801 de 2016 no explica qué se entiende por fin legítimo, serán las autoridades de policía quienes llenen de contenido este concepto a través de otros actos distintos a la ley en sentido formal y material, lo cual viola la reserva de ley cuando se trata de fijar limitaciones al derecho de reunión y manifestación pública.

La jurisprudencia interamericana también ha hecho énfasis en la necesidad de que las limitaciones a la libertad de expresión –derecho del que se desprende el derecho de reunión y manifestación pública, que no ha sido aún desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos pero cuyo contenido normativo es muy similar al derecho a la libertad de expresión, por lo cual el parámetro de interpretación debe ser análogo- reposen de manera clara, precisa y taxativa en una ley en sentido formal y material para evitar decisiones arbitrarias por parte de las autoridades.

En tercer lugar, el inciso segundo del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 regula el deber de aviso previo a la reunión o manifestación. Este deber se opone al carácter disruptivo de la protesta social, como sea que las autoridades pueden tomar medidas para que la protesta no genere ninguna incomodidad en la cotidianidad social y, en esta medida, se le resta eficacia al ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública. Sin embargo, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional y haciendo una interpretación sistemática de la Ley 1801 de 2016, se observa que el deber de aviso previo solo es procedente cuando se trata de reuniones y manifestaciones que implican un uso temporal de vías públicas y que en los demás casos el deber de aviso previo contraviene la Constitución. En caso de que la Corte no condicione la norma en este sentido, le corresponde –siguiendo su propia jurisprudencia y los pronunciamientos de organismos internacionales que actúan como intérpretes autorizados de normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad- precisar

que el aviso previo no tiene la vocación de solicitud de permiso sino una naturaleza meramente informativa para que las autoridades puedan tomar medidas administrativas y logísticas para armonizar el derecho de reunión y manifestación con los derechos de las demás personas que pueden verse afectadas como consecuencia de la protesta.

En conexión con el aviso previo, en casos de reuniones o manifestaciones que no requieren de la adopción de medidas logísticas por parte de las autoridades —en razón de su ubicación, por el número de participantes y por su naturaleza espontánea— este requisito no cumple ninguna finalidad, lo que lo convierte en una limitación irrazonable, injustificada e inconstitucional al derecho de reunión y manifestación.

A su vez, el inciso segundo del artículo 53 acusado obliga a que al menos tres personas suscriban el aviso previo, lo que amenaza el derecho a la intimidad y a la no autoincriminación de los manifestantes que por múltiples razones pueden preferir mantenerse en el anonimato. De hecho, existe evidencia empírica de represalias que se han tomado en contra de personas que han participado de alguna manifestación o que se dedican a la defensa de los derechos humanos, tales como criminalizaciones injustificadas, asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, amenazas, registros ilegales a residencias y seguimientos por parte de inteligencia, entre otras.

En cuarto lugar, el inciso cuarto del artículo 53 lesiona el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación al disponer que toda reunión o manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta. Por naturaleza, este es un derecho disruptivo, es decir, que su ejercicio generalmente produce incomodidades y molestias en el resto de la sociedad. De hecho, la misma definición sociológica de protesta y movilización social comporta lo que los principales teóricos de los movimientos sociales llaman “la política de la disrupción” (*contentious politics*)³, esto es, formas de ejercicio del derecho a participar en el juego político que discurren por vías que, aunque legales, ocurren por fuera de los canales usuales de la institucionalidad estatal. De hecho, en sociedades altamente desiguales como las contemporáneas, son con frecuencia los únicos canales realmente abiertos para la expresión de las posturas, reclamos y propuestas de los grupos marginados. Las incomodidades o molestias que acarreen estas formas de ejercicio de la política democrática no puede justificar la disolución de una reunión o manifestación pública, salvo que las alteraciones a la convivencia sean lo suficientemente *graves*, sentido en el que la Corte debe condicionar la exequibilidad de la norma.

Adicionalmente, el principio de igualdad material ordena adoptar medidas a favor de grupos discriminados y marginados. Por tanto, no es suficiente con valorar las alteraciones a la convivencia como graves, sino que en la decisión de disolver una reunión o manifestación también deben tenerse en cuenta situaciones como la imposibilidad de quienes protestan de acceder a otros medios para expresar sus reclamos y de la violación

³ Tilly, Charles y Tarrow, Sidney. *Contentious Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

sistemática de derechos a la que han sido sometidos. Es de agregar que el respeto a la integridad física de los manifestantes impide que la disolución de la reunión o manifestación opere inmediatamente sin que antes se agoten otros mecanismos, como aislar a las personas violentas o informar sobre la decisión de disolver la protesta para que los participantes tengan la oportunidad de dispersarse voluntariamente. Con esta lógica, la Corte Constitucional debe condicionar la constitucionalidad de la facultad de disolver una reunión o manifestación a que antes se intenten otras vías para aliviar las alteraciones graves a la convivencia.

Por último, el artículo 54 acusado olvida que el aviso previo tiene un carácter informativo, de lo que se sigue que es inconstitucional que las autoridades no autoricen el uso temporal de vías para reuniones y manifestaciones, salvo que las “circunstancias excepcionales o de fuerza mayor” en las que pueden no conceder la autorización se interprete en el sentido que pueden restringir, pero nunca prohibir las reuniones y manifestaciones que requieren el uso temporal de vías. Además, tal restricción solo procede en casos extremos en los que sea absolutamente necesaria para evitar amenazas al orden público que sean graves e inminentes –no eventuales e hipotéticas–, excluyendo del concepto de orden público las alteraciones al tráfico. Asimismo, en el condicionamiento se debe agregar que las autoridades deben motivar su decisión de restringir la reunión o manifestación y ofrecerles a las personas que presentaron el aviso previo la posibilidad de elegir otra vía para realizar la reunión o manifestación a la misma hora y día o elegir otro horario para realizarla en la misma vía. De igual forma, las autoridades deben justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esas amenazas graves e inminentes.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Dividimos este apartado de la demanda en dos grandes secciones. En la primera justificamos un vicio de trámite en la expedición de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 y en la segunda exponemos algunos vicios de fondo de los artículos 53 y 54 de la misma norma.

- Vicio de trámite

Artículos 53, 54, 55, 56 y 57

Cargo único. La regulación del derecho de reunión y manifestación pública desconoce la reserva de ley estatutaria.

La Constitución exige trámite de ley estatutaria para ciertas materias específicas que el Constituyente consideró de especial importancia. Entre estas materias, el literal a) del artículo 152 enuncia la regulación de los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. Dado que prácticamente cualquier regulación afecta directa o indirectamente un derecho fundamental, la Corte Constitucional



ha realizado una interpretación restrictiva de esta cláusula constitucional con el fin de no vaciar la competencia del legislador ordinario.

En la sentencia C-818 de 2011⁴, la Corte Constitucional recuerda los criterios que la jurisprudencia ha aplicado para definir cuándo la regulación de un derecho fundamental debe realizarse vía ley estatutaria o vía ley ordinaria. En primer lugar, la *regulación integral* de un derecho fundamental exige un trámite de ley estatutaria. En este sentido, debe evaluarse si la voluntad del legislador es realizar una regulación integral, completa y sistemática, pero además dicha regulación “debe referirse a los elementos estructurales del derecho, es decir, [...] (i) a las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos, (ii) a los principios que guían su ejercicio –cuando haya lugar, y (iii) a las excepciones a su régimen de protección y otras limitaciones de orden general”⁵.

En segundo lugar, cuando el *objeto directo* de una iniciativa legislativa es desarrollar el régimen de un derecho fundamental, el trámite que debe seguirse es el de ley estatutaria. Por tanto, es preciso distinguir si la finalidad de determinada ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental o si, por el contrario, es regular el derecho fundamental en sí mismo. En el primer caso, bastará con el trámite de ley ordinaria, en tanto que en el segundo se requerirá de ley estatutaria.

En tercer lugar, el trámite de ley estatutaria es necesario tratándose de la *regulación integral de un mecanismo de protección* de derechos fundamentales, siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental⁶.

En cuarto lugar, la regulación de los *elementos estructurales esenciales* de un derecho fundamental debe realizarse a través de ley estatutaria, pues la regulación de la especificidad y del detalle le corresponde al legislador ordinario. Estos elementos estructurales esenciales corresponden al núcleo esencial de los derechos fundamentales. Recuerda la Corte entonces que “[a]lgunos de los asuntos importantes del núcleo esencial que son propios de las leyes estatutarias y que han sido señalados por la Corte son: (i) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, y (ii) los principios

⁴ Mediante esta sentencia la Corte declara la inconstitucionalidad diferida de la regulación del derecho de petición contenida en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), puesto que esta ley no tenía el carácter de estatutaria.

⁵ Sentencia C-818 de 2011.

⁶ En la sentencia C-434 de 1996, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 232 de la Ley 222 de 1995, que contempla la improcedencia de la acción de reintegro contenida en la legislación laboral para los casos de despido o remoción de administradores y revisores fiscales, no debía tramitarse como ley estatutaria, puesto que “la acción de reintegro es un instrumento judicial que tiende a resarcir al trabajador injustamente despedido, pero no alcanza la categoría de mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección del derecho al trabajo en su núcleo esencial, ya que se trata de uno entre varios sistemas posibles para el expresado fin, no impuesto por la Constitución sino creado por la ley dentro de la discrecionalidad propia de la función legislativa”.

básicos que guían su ejercicio. Otro elemento que puede deducirse a partir de un examen de la estructura de los derechos fundamentales es la definición de las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos⁷.

El argumento central de la Corte Constitucional para declarar inexecutable la regulación del derecho de petición en la Ley 1437 de 2011 es que ella era íntegra, estructural y completa. Asimismo, la Corte refuerza este argumento observando que “no existe otra norma jurídica que regule de esta manera, o de cualquier otra, el derecho de petición”.

Derecho de reunión y manifestación pública como derecho fundamental

Pues bien, en lo que se refiere a las normas demandadas sobre el derecho de reunión y manifestación pública, la jurisprudencia recogida atrás es perfectamente aplicable. Primero, la reunión y manifestación pública es un derecho fundamental reconocido como tal en el artículo 37 de la Constitución e incluido en el capítulo 1 del título II de la Carta. La Corte Constitucional ha señalado que la ubicación de un derecho en el texto constitucional no es criterio suficiente para definir su carácter fundamental y que, en cambio, “será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo⁸”. Sin embargo, en nuestro criterio, es indispensable distinguir entre el carácter fundamental de un derecho para determinar si es o no tutelable, de un lado, y el carácter fundamental de un derecho para definir si su regulación tiene reserva de ley estatutaria, del otro. Creemos, con Tulio Elí Chinchilla, que “los derechos fundamentales objeto de ley estatutaria no son otros que los derechos individuales contemplados en el capítulo 1 del título II de la Carta, es decir, los estrictamente denominados así por la Constitución y ubicados en el apartado capítular bautizado con la expresión ‘De los derechos fundamentales’. Posición esta que se halla delineada en las sentencias C-012 de 1993, C-145 de 1994, C-252 de 1994, C-408 de 1994 y C-311 de 1994⁹”.

Esta interpretación restrictiva sobre cuándo un derecho es fundamental para efectos de regulación vía ley estatutaria coincide con la línea jurisprudencial que la Corte ha mantenido reiteradamente, según la cual la regla general es el trámite de ley ordinaria y la excepción, el trámite de ley estatutaria: “Dada la amplitud de las materias sometidas a reserva de ley estatutaria y la necesidad de no vaciar la competencia del legislador ordinario, la jurisprudencia constitucional se ha propuesto delimitar el alcance de las leyes estatutarias frente a cada una de las materias objeto de regulación¹⁰”. Asimismo, el ámbito de protección del derecho de reunión y manifestación pública se extiende al artículo 20

⁷ Sentencia C-818 de 2011.

⁸ Sentencia T-227 de 2003.

⁹ Chinchilla, Tulio Elí. *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?: las nuevas líneas de la jurisprudencia*. Segunda edición. Bogotá: Editorial Temis, 2009, p. 218.

¹⁰ Sentencia C-818 de 2011.

superior sobre libertad de expresión, en tanto que la Corte Constitucional ha desarrollado el derecho de reunión y manifestación pública como una expresión o manifestación del derecho más general a la libertad de expresión, lo cual tiene todo el sentido a la luz del artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que entiende que la libertad de expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. En esta misma dirección, la Corte Constitucional asegura que “[e]l derecho fundamental a la libertad de expresión en su acepción genérica abarca diferentes derechos fundamentales específicos, a saber: la libertad de manifestarse, la libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de informar, la libertad de recibir información, la libertad de fundar medios de comunicación, la libertad de prensa”¹¹. Ahora, a pesar de que todos estos derechos están comprendidos en la libertad de expresión, el objeto de cada uno de estos derechos es distinguible. Por ejemplo, el derecho a la libertad de opinión es más amplio que el derecho a informar, que está acotado por exigencias de veracidad e imparcialidad.

Regulación integral del derecho de reunión y manifestación pública

Segundo, la regulación del derecho de reunión y manifestación pública contenida en las normas acusadas es integral, en la medida en que establece de manera completa las condiciones que deben reunirse para que pueda ejercerse el derecho. En este sentido, el artículo 53 demandado señala el objeto del derecho de reunión y manifestación pública: la exposición pública de ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo. Asimismo, el artículo 53 impone ciertas obligaciones al titular del derecho de reunión y manifestación pública o excepciones a su régimen de protección, específicamente, el deber de dar aviso por escrito o por correo electrónico a la primera autoridad administrativa del lugar con 48 horas de anticipación, expresando el día, hora y sitio de la proyectada reunión, y el deber de no causar alteraciones a la convivencia con la manifestación, so pena de que la misma sea disuelta. Por lo demás, el párrafo 1º del artículo 53 prevé una prerrogativa para las reuniones y manifestaciones espontáneas al advertir que ellas no se considerarán por sí mismas alteraciones a la convivencia.

Sumado a lo anterior, el párrafo 2º del artículo 53 acusado protege a los manifestantes al prever medida correctiva de multa para quien “irrespete las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal”. Igual propósito tiene el artículo 55 demandado al prohibir la divulgación de “mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente

¹¹ Sentencia C-650 de 2003. En esta oportunidad la Corte evalúa unas objeciones presidenciales presentadas a un proyecto de ley dirigido a reconocer la profesión de comunicación social y periodista.

señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica”.

La regulación del derecho de reunión y manifestación pública contenida en la Ley 1801 de 2016 es tan completa que determina fórmulas para armonizar el derecho de reunión y manifestación pública con los derechos de terceros no involucrados en manifestaciones al obligar a las autoridades a “establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento”.

Otro elemento que hace parte de los principios básicos que guían el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública es la intervención de la fuerza pública, la cual está regulada en los artículos 56 y 87 demandados. Allí se fijan las condiciones para el uso de la fuerza.

Por todas estas razones, puede afirmarse concluyentemente que las normas demandadas tienen la pretensión de regular el derecho de reunión y manifestación pública en sí mismo y no simplemente regular asuntos relacionados con este derecho. Si a lo anterior se suma que no existe otra norma en el ordenamiento jurídico colombiano que regule el derecho de reunión y manifestación pública, salvo el artículo 37 constitucional, que lo enuncia mas no lo desarrolla o regula, y los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011 que penalizan la obstrucción a vías públicas y la obstrucción a la circulación del transporte público, que podrían considerarse como límites al derecho de reunión y manifestación pública pero no una regulación completa que incluya todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se puede ejercer el derecho de reunión y manifestación pública, es ineludible concluir que la regulación acusada es integral, completa y sistemática.

Solicitud de inconstitucionalidad por reserva de ley estatutaria

Por lo tanto, el trámite legislativo de los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016 debió haber sido el de ley estatutaria y no el de ley ordinaria, como en efecto se hizo, luego estas disposiciones son inconstitucionales por desconocer el artículo 152 (literal a) de la Constitución.

Ahora bien, la Corte no puede olvidar que la consecuencia natural de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016 es la reviviscencia de las normas derogadas que regulaban el derecho de reunión y manifestación pública, esto es, los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970. Sin embargo, el fenómeno de la reviviscencia normativa no opera de manera automática: “la automaticidad de la reviviscencia es condicionada, pues previamente se deberá hacer un juicio sobre la



necesidad de la misma para preservar la integridad y supremacía de la Constitución”¹². En otras palabras, la norma que revive como consecuencia de una declaratoria de inconstitucionalidad no puede ser contraria a la Constitución.

Dado que el contenido de los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970 no es muy diferente al de los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016, no repetimos acá los argumentos de inconstitucionalidad que en adelante exponemos a propósito de la Ley 1801, pero debe advertir la Corte Constitucional que la declaratoria de inexecutable de los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016 por el cargo de reserva de ley estatutaria no puede revivir la vigencia de los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970, pues ellos contravienen la Carta. Si bien reconocemos que en la sentencia C-024 de 1994 la Corte juzgó constitucionales los artículos 102¹³ y 105¹⁴ del Decreto 1355 de 1970, esta constitucionalidad no tiene el carácter de cosa juzgada absoluta, puesto que los cargos allí expuestos difieren de los esbozados en esta demanda. El argumento de aquella demanda era que los artículos 102 y 105 eran inconstitucionales “por restringir un derecho fundamental que por mandato constitucional no tiene límites, y que puede por vía de excepción ser

¹² Sentencia C-402 de 2010. En el marco de esta decisión, la Corte conoce de una demanda en contra del artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994, norma que había sido derogada por la Ley 1152 de 2007, la cual, a su vez, había sido declarada inconstitucional en la sentencia C-175 de 2009. Así que este caso la planteó a la Corte el problema jurídico de si debía juzgar la constitucionalidad de una norma derogada, pero que eventualmente podría haber recobrado vigencia en virtud de la sentencia C-175 de 2009. Concluye la Corte que “la reincorporación de las normas derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 es imprescindible para la protección de bienes y valores constitucionales interferidos por la normatividad derogada. Sobre este particular debe resaltarse que si se adoptara la tesis según la cual para el presente caso no es procedente la reincorporación y, por ende, se está ante un vacío normativo sobre la materia, se llegaría a conclusiones incompatibles con el Estado constitucional. Así, asuntos centrales para la protección de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, como la regulación del desarrollo y explotación de la propiedad agraria, la adjudicación de baldíos, la reglamentación y protección de los resguardos y demás territorios protegidos, quedarían sin ninguna clase de regulación, imposibilitándose con ello la garantía y ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de dichas comunidades. Por ende, a juicio de la Sala están suficientemente cumplidas las condiciones previstas por la jurisprudencia constitucional para la reincorporación de normas derogadas por preceptos declarados inexecutable. Esto implica que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural, lo que permite el análisis de constitucionalidad propuesto por el actor”.

¹³ “ARTÍCULO 102.- Toda persona puede reunirse con otras o desfilar en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito.

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

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

“Inciso. 4o. Modificado por el art. 118, Decreto Nacional 522 de 1971 Dentro de las veinticuatro horas siguientes al recibo del aviso la autoridad podrá, por razones de orden público y mediante resolución motivada, modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización.

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

¹⁴ “ARTÍCULO 105.- La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación.

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

limitado por una ley estatutaria donde se determine en forma expresa los casos en que hay lugar a restricciones". La Corte despachó este cargo con un solo párrafo que transcribimos *in extenso* por su importancia para determinar los efectos de la cosa juzgada:

"La Corte Constitucional considera que las disposiciones anteriores no limitan ni restringen el derecho fundamental de reunión consagrado en el artículo 37 de la Constitución y que las disposiciones acusadas son normas razonables establecidas para el mantenimiento del orden público. Así pues, la Corte comparte el concepto tanto de los ministros de Gobierno y Defensa del Procurador, en el sentido que las normas acusadas no contravienen la Constitución, pues no contienen cosa distinta que mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales, en aras de la convivencia pacífica, teniendo en cuenta la función eminentemente preventiva y persuasiva, que por mandato constitucional corresponde ejercitar a la Policía Nacional. Ahora bien, la Corte desea aclarar el sentido del concepto 'orden público', utilizada por el inciso cuarto de esta norma, con el fin de que las autoridades políticas hagan un correcto uso de la misma. En este sentido, García de Enterría nos dice que 'el orden público es hoy en todos los países occidentales el ejemplo más claro de lo que más atrás hemos llamado un concepto jurídico indeterminado: no puede ser una facultad discrecional de la administración determinar a su arbitrio si existe o no perturbación del orden público, o amenaza de la misma, o incluir el más íntimo de los actos de la vida privada entre los actos contrarios al orden. Y por ello por razones muy simples: porque el criterium central que hemos utilizado para separar la discrecionalidad de los conceptos jurídicos indeterminados, la unidad de solución justa, se cumple en el caso con fácil evidencia: una misma situación no puede ser a la vez conforme y contraria al orden, como un mismo señor puede ser designado Alcalde o no designado, sin perjuicio de que la vida social reserve necesariamente un 'margen de apreciación' de cierta holgura -nunca en todo caso una discrecionalidad a la Administración para su calificación-. Por tanto la norma será declarada exequible".

Como se observa en el párrafo transcrito, la Corte no estudió en la sentencia C-024 de 1994 argumentos de inconstitucionalidad como que la exigencia de que una reunión o manifestación persiga un "fin lícito" es antidemocrático, que el aviso previo funja como una solicitud de permiso restringe injustificadamente el ejercicio de un derecho fundamental y que las reuniones y manifestaciones públicas puedan ser disueltas cuando falte el aviso previo y cuando "degenere en tumulto o cause intranquilidad o inseguridad públicas" desconocen la esencia de un derecho que por naturaleza es disruptivo y que, en general, produce molestias y limitaciones en los derechos de terceros.

Este contexto sugiere a la Corte pronunciarse sobre la imposibilidad de que opere la reviviscencia de los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970, ya que su reviviscencia lesiona la Constitución por los mismos argumentos que defendemos en los cargos

desarrollados más adelante en esta demanda. De manera que la Corte debe establecer unos parámetros claros que gobiernen el derecho de reunión y manifestación pública hasta tanto el Congreso expida una nueva normatividad estatutaria que los regule. Con este propósito, estimamos que la Corte debe acoger como parámetros los condicionamientos que le proponemos en los siguientes cargos y, además, hacer precisiones sobre lo que las autoridades no pueden hacer. Debido a que la naturaleza del derecho de reunión y manifestación pública es disruptiva, por cuanto afecta de manera importante los derechos de las demás personas, es relevante fijar algunos criterios para su ejercicio. De lo contrario, un escenario de vacío normativo puede dar lugar a que las autoridades disuelvan de manera arbitraria cualquier reunión o manifestación con el pretexto de la afectación de los derechos de terceros.

Asimismo, nos permitimos resaltar a la Corte Constitucional que no demandamos acá los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970 porque si bien la Corte puede pronunciarse sobre su reviviscencia, este señalamiento no tiene naturaleza declarativa porque “un requisito de mención expresa por parte de la Corte en la sentencia que declara la inexequibilidad de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley”¹⁵.

- Vicios de fondo

Artículo 53, inciso primero: “Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo”.

Cargo 1. *El hecho de que las reuniones y manifestaciones públicas deban defender un fin legítimo vulnera el principio democrático y el pluralismo.*

La democracia (preámbulo y artículos 1, 2, 95.5, 103, 107 de la Constitución, entre otros) y el pluralismo (artículos 1, 7, 18, 20, 27, 38, 40, 70 y 95.5 de la Constitución, entre otros) son dos principios sobre los que está cimentada la Constitución de 1991 y de acuerdo con los cuales las personas están, en principio, autorizadas a expresar cualquier discurso y a defender cualquier ideología, posición o filosofía mediante el derecho de reunión y manifestación. De allí que el requerimiento de que las reuniones o manifestaciones públicas deban perseguir un fin legítimo (artículo 53 de la Ley 1801 de 2016) lesiona la Constitución.

De hecho, la Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre un asunto similar y de reivindicar el derecho a expresar y defender, en principio, cualquier discurso. Así, en la sentencia C-010 de 2000, declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 74 de 1966 que prescribía que en los programas radiales debía atenderse a los

¹⁵ Sentencia C-402 de 2010.

dictados universales del decoro y del buen gusto. Allí, la Corte argumenta que la limitación relativa al contenido de la opinión o de la información “es problemática, desde el punto de vista constitucional, por cuanto la ley discrimina entre los discursos, a fin de privilegiar ciertos mensajes y marginar otros. Este tipo de medidas es particularmente peligroso y lesivo de la libertad de expresión, por cuanto autoriza una dirección estatal del pensamiento y de la opinión, contraria al pluralismo, al libre desarrollo de la personalidad y al debate democrático (CP arts 1º, 7º, 13, 16 y 20), en la medida en que, frente a la Carta, todas las ideas tienen un mismo status y valor. Así, expresamente el artículo 70 superior señala que el Estado reconoce la dignidad e igualdad de las diversas manifestaciones de la cultura”¹⁶.

En esta misma línea de argumentación, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que las limitaciones a la libertad de reunión “no deben depender del contenido de lo que se vaya a expresar a través de la manifestación, deben servir un interés público y dejar otras vías alternativas de comunicación”¹⁷. El artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la censura previa de discursos y solo admite responsabilidades ulteriores. Así las cosas, las autoridades no pueden restringir ni mucho menos prohibir una reunión o manifestación pública con base en que su contenido o fin buscado es ilegítimo, ilegal, perturbador, chocante, ofensivo, etc.¹⁸. Diferente es que después de que estos discursos sean expresados, de ser el caso, quepan responsabilidades ulteriores. Pero, insistimos, la censura previa está proscrita, luego las autoridades no pueden restringir una reunión o manifestación pública con base en su contenido, salvo que se trate de una de las categorías de discursos expresamente prohibidas por el derecho internacional. Por una parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina en su artículo 13.5 que “[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. Por consiguiente, la incitación a la violencia y la propaganda de guerra no son discursos aceptados en una democracia y, por tanto, una reunión o manifestación pública cuyo contenido encuadre en uno de estos discursos sí puede ser legítimamente prohibida. Por lo demás, la prohibición de estos discursos está reforzada por el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁶ Si bien esta sentencia se refiere al derecho a la libertad de expresión, no puede olvidarse que el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública es una manera de ejercer la libertad de expresión.

¹⁷ CIDH, Capítulo V, Informe Anual 2005, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, párr. 94.

¹⁸ A propósito, afirma James Madison, citado por la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, que “el poder de censura está en el pueblo sobre el gobierno y no en el gobierno sobre el pueblo”. *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964). Traducción propia.

Por tanto, la Corte debe declarar inexecutable la expresión “o de cualquier otro fin legítimo” del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016.

Cargo 2. La exigencia de que las reuniones y manifestaciones públicas deban perseguir un fin legítimo carece de precisión y claridad, dando lugar a un amplio margen de discrecionalidad.

Aunque el legislador sí puede someter a responsabilidades ulteriores la expresión de ciertos contenidos en una reunión o manifestación pública, es inconstitucional que lo haga de una manera tan amplia, general y vaga al señalar que “[t]oda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo” (art. 53 de la Ley 1801 de 2016). La jurisprudencia interamericana, que debe tenerse en cuenta como parámetro de interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento que prevalece en el orden interno al reconocer derechos humanos (artículo 93 superior), ha sido enfática en que la validez de una limitación al derecho a la libertad de expresión¹⁹ pasa por la aplicación de un *test* tripartito que supone, en primer lugar, verificar que la limitación haya sido definida de manera clara y precisa por una ley en sentido formal y material, es decir, por una norma emanada del Congreso²⁰; en segundo lugar, que la

¹⁹ No existe ningún caso contencioso que haya llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el que haya encontrado una violación al derecho de reunión y que le haya permitido desarrollar jurisprudencialmente tal derecho. Por este motivo apelamos a la jurisprudencia relativa al derecho a la libertad de expresión bajo el entendido de que este derecho cubre al derecho de reunión y manifestación. Esto es así porque el derecho a la libertad de expresión comprende, entre otros aspectos, la difusión de informaciones e ideas de toda índole de manera oral, en los términos del artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por otro lado, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derecho a la libertad de expresión) no contempla cuestiones diferentes a las contempladas por el artículo 15 (derecho de reunión), es decir, ambos son derechos que solo pueden estar sujetos a las restricciones previstas por la ley en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

²⁰ Esta misma conclusión en relación no ya con la libertad de expresión sino con el derecho de reunión se deriva de la lectura del artículo 37 de la Constitución que afirma que “[s]ólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”, del artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos que indica que el ejercicio del derecho de reunión “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley” y del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reitera que el derecho de reunión “sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley”. Es relevante recordar que cuando la Constitución dispone que algún tema será previsto o regulado en ley, está estableciendo una reserva de ley. En la sentencia C-1262 de 2005, la Corte asevera que la “reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley”. En el caso concreto, la Corte encuentra que “el artículo 125 de la Constitución establece que ‘corresponde a la ley’ fijar las condiciones y requisitos que se deben cumplir para el ingreso y ascenso en los cargos de carrera. Es decir establece de manera explícita una reserva de ley sobre dicha materia”. De esta manera, la Corte declara la inconstitucionalidad de un aparte del Decreto 765 de 2005 que sobre esta materia remitía a un reglamento. Lo mismo sucede en la sentencia C-810 de 2014. Allí la Corte Constitucional concluye que, “conforme al artículo 336 de la Constitución Política, la creación y la definición del régimen propio de los monopolios rentísticos, como lo es el de los juegos de suerte y azar, debe concretarse a través de la ley. Dado que no se señala que deba someterse a los procedimientos democráticos de elaboración de las mismas, o que se trate de una ley de naturaleza especial, ni se encuentra dentro de las exclusiones contempladas en el artículo 150.10, al



limitación debe tener como fin el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, como lo establece el artículo 13.2 de la Convención y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en tercer lugar, que la limitación sea idónea para lograr uno de los fines enunciados, necesaria y proporcional²¹.

Con esta misma lógica, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 34, resalta que el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncia “condiciones expresas y solo con sujeción a esas condiciones pueden imponerse restricciones: las restricciones deben estar ‘fijadas por la ley’; solo pueden imponerse para uno de los propósitos indicados en los apartados a) y b) del párrafo 3 y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad”.

Así, en el caso *Palamara Iribarne contra Chile* del 22 de noviembre de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declara, entre otras cosas, que Chile violó el derecho a la libertad de expresión al contemplar en el Código Penal “una descripción que es ambigua y no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva”. El reproche de la Corte recae sobre el vocablo “amenaza” contenido en un tipo penal, el cual, en su opinión, podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían penalizar indebidamente la libertad de expresión. Por ello, precisa la Corte, “si decide conservar dicha norma, el Estado debe precisar de qué tipo de amenazas se trata, de forma tal que no se reprima la libertad de pensamiento y de expresión de opiniones válidas y legítimas o cualesquiera inconformidades y protestas respecto de la actuación de los órganos públicos y sus integrantes”.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha sido caja de resonancia del *test* aplicado en el sistema interamericano de derechos humanos. Por ejemplo, en la sentencia T-391 de 2007 sostiene que “[d]e la trascendencia de la libertad de expresión en el orden jurídico colombiano también se derivan ciertos requisitos especiales que han de cumplir las autoridades que pretenden establecer limitaciones o regulaciones sobre su ejercicio, a saber: tres cargas constitucionales que se deben satisfacer en forma estricta –la carga definitoria,

otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, como lo son la expedición de códigos, de leyes estatutarias y orgánicas, o las previstas en el numeral 20 del mismo artículo, ni para decretar impuestos, se puede afirmar que se trata de una materia con reserva material de ley”. Con estas consideraciones y otras, la Corte encuentra ajustado a la Constitución el Decreto 4144 de 2011.

²¹ No puede olvidarse que hay unas categorías de discursos expresamente prohibidas por el derecho internacional. Por una parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina en su artículo 13.5 que “[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. Por consiguiente, la incitación a la violencia y la propaganda de guerra no son discursos aceptados en una democracia y, por tanto, una reunión o manifestación pública cuyo contenido encuadre en uno de estos discursos sí puede ser legítimamente prohibida. La prohibición de estos discursos está reforzada en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



la carga argumentativa y la carga probatoria-, respecto del cumplimiento de cada una de las siguientes condiciones constitucionales de la limitación o regulación a adoptar: (1) estar prevista de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas definidas de manera concreta y específica en atención a las circunstancias del caso, (3) ser necesaria para el logro de dichas finalidades, (4) ser posterior y no previa a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental, es decir, ser proporcionada. El cumplimiento celoso de estos requisitos, que está sujeto a un escrutinio estricto por parte del juez constitucional, es condición indispensable de la legitimidad constitucional de cualquier limitación a la libertad de expresión, la cual, en su ausencia, habrá de tenerse como una violación del artículo 20 Superior”.

Desde esta óptica, en la sentencia T-391 de 2007, la Corte Constitucional decide una tutela en la cual se alega que un programa de radio transmitido en las mañanas tiene un contenido no apropiado para menores de edad. La Corte encuentra que “[m]ientras no existan fundamentos legales previos, claros, precisos y taxativos en los cuales se definan las limitaciones al lenguaje empleado por la radio, la sola emisión de expresiones sexualmente explícitas en programas matutinos es manifiestamente insuficiente para justificar limitaciones al contenido de los mensajes y al formato esencial de los programas”. De acuerdo con esta jurisprudencia, las limitaciones y restricciones a la libertad de expresión y, por ende, al derecho de reunión y manifestación que es uno de los vehículos para ejercer la libertad de expresión, deben estar previstas de manera taxativa, precisa y clara.

Este mismo razonamiento se ha tenido en cuenta en otras sentencias, como en la T-235A de 2002, en la cual la Corte Constitucional concede la tutela interpuesta por un ciudadano que, al estar ejerciendo la actividad de camarógrafo y fotógrafo urbana, es retenido por las autoridades e informado que por razones de seguridad no podía ejercer dicha actividad. La Corte es enfática en reprochar las restricciones a la libertad de expresión que no son claras y taxativas y resalta que “en ningún caso es válida una restricción genérica e indeterminada”. Agrega que analizando la Ley 136 de 1994, invocada por las autoridades demandadas, “no observa que el legislador haya autorizado en forma clara una limitación a la libertad de expresión, según la cual pueden los alcaldes prohibir la fotografía y la camarografía, o exigir autorizaciones a todo aquel que pretenda ejercer dicho oficio en cualquier lugar público. Y si esa facultad no existe no pueden los alcaldes, aduciendo razones de seguridad, imponer restricciones en forma genérica, vaga e indeterminada. Eventualmente podrían hacerlo si una norma previa ha definido con claridad los supuestos para ello, atendiendo los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad”.

Por su parte, en la ya citada sentencia C-010 de 2000, la Corte declara la inexecutable del artículo 2 de la Ley 74 de 1966 que prescribía que en los programas radiales debía atenderse a los dictados universales del decoro y del buen gusto. Para la Corte

Constitucional, la indeterminación y relatividad cultural de las nociones de buen gusto y decoro conllevan un vicio de inconstitucionalidad, “puesto que obligatoriamente son las entidades que controlan la radio quienes pueden llegar a definir, *ex post facto*, unos determinados criterios estéticos que habrían sido vulnerados, con lo cual la expresión acusada desconoce la exigencia de que las limitaciones a la libertad de expresión sean establecidas, de manera expresa, taxativa y previa, por la ley, tal y como lo señala el artículo 13-2 de la Convención Interamericana y el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas”.

Pues bien, el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 contiene una limitación a la libertad de expresión y a la protesta, en cuanto establece que las reuniones y manifestaciones públicas deben perseguir un “fin legítimo”. En sentido contrario, las reuniones y manifestaciones públicas que no busquen un fin legítimo no están protegidas por la Ley 1801 de 2016. Si bien esta limitación cumple con el requisito constitucional y convencional de estar en una ley en sentido material y formal, no cumple con las exigencias de claridad, precisión y taxatividad necesarias. Dado que la norma demandada solo alude a “fin legítimo” sin definir qué entiende por esta expresión, adolece de vaguedad, imprecisión y ambigüedad, lo que le otorga facultades discrecionales muy amplias a las autoridades que pueden dar lugar a casos de censura previa, contraviniendo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En estas circunstancias, la Corte Constitucional debe declarar la inconstitucionalidad de la expresión “o de cualquier otro fin legítimo” del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016.

Artículo 53, inciso segundo: “Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico”.

Cargo único principal. *El deber del aviso previo a las autoridades sobre las reuniones y manifestaciones públicas desconoce la esencia disruptiva de la protesta social, salvo en los casos en los que la reunión o manifestación implique el uso temporal de vías públicas.*

Uno de los elementos de la esencia de la protesta es su carácter disruptivo, el cual supone una interrupción súbita de la cotidianidad, cuyo propósito es llamar la atención de la sociedad y del Estado, de suerte que los reclamos y demandas que impulsan la reunión o manifestación sean efectivamente escuchados y se tomen medidas para satisfacerlos. Por esta razón es importante que las protestas generen algo de incomodidad y molestia. Si esto no se logra, difícilmente la sociedad va a escuchar la voz de protesta de los manifestantes. Como bien dice Jeremy Waldron, “si la situación de algunos en la sociedad es angustiante,

entonces es importante que otros se angustien por ello; si la situación de algunos en la sociedad es de incomodidad, entonces es importante que otros estén incómodos”²².

En este escenario, el elemento sorpresa en las protestas es central y, por ende, merece protección constitucional. En ausencia de este elemento sorpresa, las autoridades podrían tomar todas las medidas necesarias para que el impacto de la protesta sea nulo o mínimo en la cotidianidad social, lo que le resta eficacia al ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y violenta el principio de efectividad de los derechos consagrado en el artículo 2 de la Constitución. Justo por esta razón es que el lugar tradicional de la protesta social es el espacio público y no los lugares privados donde las voces de la protesta no logran tener ningún eco. De allí que algunos se refieran a la protesta como “la política en las calles”²³ y que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos haya defendido la doctrina del foro público²⁴.

Desde esta perspectiva, el deber de dar aviso a las autoridades sobre la realización de una reunión o manifestación pública vulnera la Constitución. Como lo señalan Petalla Timo, International Team y CELS en un informe, “la excesiva regulación del Estado al derecho de reunión tiene la potencialidad de enfriar significativamente el ejercicio de la protesta pacífica”²⁵. Por tanto, el deber de aviso previo comporta la anulación de la naturaleza disruptiva de la protesta, lo que le resta eficacia al ejercicio de este derecho y, a la postre, mina la democracia, puesto que la protesta es una herramienta efectiva para hacer que los gobiernos rindan cuentas, respeten los derechos humanos y defiendan la justicia social²⁶.

Sin embargo, cuando las reuniones y manifestaciones públicas suponen *el uso temporal de vías públicas* el aviso previo no lesiona la Constitución, ya que en este caso el aviso previo es útil para que las autoridades tomen medidas conducentes a impedir que el tráfico colapse y así salvaguardar otros principios constitucionales como el derecho a la vida y a la integridad personal, que podrían verse seriamente comprometidos si, por ejemplo, las ambulancias y los cuerpos de bomberos no pudiesen transitar como consecuencia de una

²² Citado por Gargarella, Roberto. Un diálogo sobre la ley y la protesta social. En *Revista Derecho PUCP*. Núm. 61, pp. 19-50, 2008, p. 35.

²³ *La protesta social en América Latina*. Coordinado por Fernando Calderón. Primera edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

²⁴ “La doctrina del «foro público» fue propuesta por primera vez en *Hague vs. CIO*, donde el juez Roberts reconoció un derecho constitucional para utilizar «calles y parques para la comunicación de opiniones», que fundamentó en el hecho que «las calles y parques [...] han sido siempre destinados para el uso del público y, a través del tiempo, han sido utilizados para la realización de asambleas, la comunicación de pensamientos entre los ciudadanos y la discusión de cuestiones públicas”. Gargarella, Roberto. Un diálogo sobre la ley y la protesta social. En *Revista Derecho PUCP*. Núm. 61, pp. 19-50, 2008, p. 36.

²⁵ Petalla Timo, International Team y CELS. Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Social Protests: Main International Standards Regulating the Use of Force by the Police. En *Take back the streets. Repression and criminalization of protest around the world*. 2013, p. 58. Traducción propia.

²⁶ Petalla Timo, International Team y CELS. Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Social Protests: Main International Standards Regulating the Use of Force by the Police. En *Take back the streets. Repression and criminalization of protest around the world*. 2013, p. 63.

reunión o manifestación pública. Esta misma racionalidad explica que el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 ordene a las autoridades “establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participen del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos”. Así pues, la Ley 1801 de 2016 no prescribe ningún efecto del aviso previo, salvo el de la obligación de establecer un plan de desvíos cuando la reunión o manifestación pública suponga el uso temporal de vías públicas, de modo tal que una interpretación sistemática de la norma indica que el deber de aviso previo solo opera cuando se trata de reuniones o manifestaciones públicas que conlleven un uso temporal de vías públicas.

A lo anterior se suma que la jurisprudencia constitucional ha encontrado conforme a la Constitución el deber de aviso previo cuando la protesta afecta vías públicas. En la sentencia C-742 de 2012, la Corte valora constitucional el artículo 44 de la Ley 1453 de 2011 que penaliza la obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, disposición que contiene un párrafo que excluye del tipo penal “las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política”. Al referirse a este párrafo, la Corte indica que “allí donde la ley penal habla de ‘permiso’, no podría leerse que las autoridades tengan competencia para restringir el derecho de reunión, pues ese entendimiento sería inconstitucional, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte”. Dado que la norma que en ese momento regulaba el “permiso” al que se refiere el párrafo del artículo 44 de la Ley 1453 de 2011 es el artículo 102 del Decreto 1355 de 1970 (antiguo Código de Policía que la Ley 1801 de 2016 deroga), la Corte lo interpreta aduciendo que el aviso previo dispuesto en el artículo 102 del Decreto 1355 “tiene por objeto informar a las autoridades sobre la reunión o movilización, con el fin de que las autoridades tomen las medidas adecuadas, necesarias y proporcionales para facilitar el ejercicio de los derechos constitucionales sin entorpecer de manera excesiva el desarrollo normal de las actividades comunitarias”.

Si bien es cierto que en las sentencias T-456 de 1992 y C-179 de 1994 la Corte Constitucional acepta el aviso previo cuando se trata de reuniones y manifestaciones públicas en general, es decir, en cualquier protesta, independientemente si implica o no el uso de vías públicas, creemos que esta jurisprudencia no es precedente aplicable, toda vez que la primera sentencia se trata de una tutela en la que la decisión fue declarar improcedente el amparo por configurarse un daño consumado, luego el tratamiento del aviso previo constituye *obiter dicta*, y la segunda sentencia avala la regulación del aviso previo pero específicamente durante el estado de conmoción interior, es decir, que esta subregla no puede ampliarse al estado de normalidad constitucional.

La sentencia T-456 de 1992 decide un caso en el que un alcalde no autoriza la realización de una manifestación. Si bien en un principio la Corte rechaza que los avisos previos cumplan el papel de solicitud de permiso, posteriormente observa que es razonable que no se autoricen dos reuniones políticas que pretendan realizarse el mismo día, a la misma hora

y en el mismo lugar. Sin embargo, este caso se resolvió con la improcedencia de la tutela por daño consumado. La constitucionalidad de someter a permiso previo las reuniones y manifestaciones es ratificada en la sentencia C-179 de 1994, que revisa la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria que se convertiría en la Ley 137 de 1994, regulatoria de los estados de excepción. En esta providencia la Corte juzga conforme a la Constitución que durante el estado de conmoción interior el Gobierno pueda adoptar la medida de someter a permiso previo la celebración de reuniones y manifestaciones, que puedan contribuir, en forma grave e inminente, a la perturbación del orden público. Su razonamiento es que el artículo 37 de la Carta autoriza a la ley para establecer los casos en los que se puede limitar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública, que justamente es lo que hace el literal d) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 “al señalar los casos en los cuales se requiere de permiso previo para la celebración de reuniones y manifestaciones, en el evento de que ellas puedan contribuir, en forma grave e inminente a perturbar el orden público”. No obstante, insistimos que este mismo razonamiento no puede extenderse al estado de normalidad constitucional.

De esta forma, la Corte Constitucional debe declarar la exequibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 en el entendido de que el deber de aviso previo solo es procedente en los casos en los que la reunión o manifestación pública implique el uso temporal de vías públicas y que su finalidad única es que las autoridades establezcan un plan efectivo de desvíos. Para las demás reuniones y manifestaciones el deber de aviso previo es inconstitucional.

Dado que no prospere nuestra petición principal frente al inciso segundo del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, le solicitamos a la Corte Constitucional que, de manera subsidiaria, valore los siguientes dos cargos con respecto al fragmento “Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico”.

Cargo 1 subsidiario. El deber del aviso previo a las autoridades sobre las reuniones y manifestaciones públicas no debe entenderse como una solicitud de permiso.

La obligación de dar aviso previo a la primera autoridad administrativa del lugar donde se planea realizar una reunión o manifestación pública es una limitación a un derecho fundamental (artículo 37 de la Carta). Como tal, su razonabilidad constitucional implica, entre otras cosas, que el aviso previo cumpla con una finalidad legítima. En sentido contrario, una restricción a un derecho fundamental que no busque alguna finalidad no es válida desde un punto de vista constitucional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha subrayado que la finalidad del aviso previo no puede ser la de prohibir una reunión o manifestación pública. En este orden de ideas, la jurisprudencia relaciona el aviso previo con un deber de informar a las autoridades para que

tomen las medidas necesarias a fin de que las protestas se puedan llevar a cabo sin afectar de forma desproporcionada los derechos de las demás personas.

En la sentencia T-456 de 1992, la Corte señala que “la finalidad del aviso previo, a la luz de la Constitución de 1991, no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. Tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias”²⁷. Este precedente es retomado expresamente en la sentencia C-742 de 2012, en la cual la Corte valora constitucional el artículo 44 de la Ley 1453 de 2011 que penaliza la obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. En el párrafo del mencionado artículo 44 se excluyen del tipo penal “las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política”. Al referirse a este párrafo, la Corte indica que “allí donde la ley penal habla de ‘permiso’, no podría leerse que las autoridades tengan competencia para restringir el derecho de reunión, pues ese entendimiento sería inconstitucional, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte”. Dado que la norma que en ese momento regulaba el “permiso” al que se refiere el párrafo del artículo 44 de la Ley 1453 de 2011 es el artículo 102 del Decreto 1355 de 1970 (antiguo Código de Policía que la Ley 1801 de 2016 deroga), la Corte lo interpreta aduciendo que el aviso previo dispuesto en el artículo 102 del Decreto 1355 “tiene por objeto informar a las autoridades sobre la reunión o movilización, con el fin de que las autoridades tomen las medidas adecuadas, necesarias y proporcionales para facilitar el ejercicio de los derechos constitucionales sin entorpecer de manera excesiva el desarrollo normal de las actividades comunitarias”.

El sentido entonces del aviso es el de informar a las autoridades sobre la realización de una reunión o manifestación para que tomen medidas logísticas y de coordinación administrativa que compatibilicen este derecho con los derechos de las demás personas. Por esta razón, el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 radica la obligación en los alcaldes de “establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participen del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos”. En otras palabras, el significado del aviso es informativo y, en ningún caso, puede dar lugar a que las autoridades prohíban la reunión o manifestación. En este mismo sentido se ha manifestado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión al advertir que la exigencia de una notificación previa a la manifestación no vulnera ni el derecho a la libertad de expresión ni el derecho a la libertad de reunión, siempre y cuando sea una

²⁷ En esta sentencia la Corte estudia una demanda que atacaba la decisión de un alcalde de no autorizar la realización de un desfile político y electoral por varias calles del municipio de Honda. En esta sentencia la Corte decidió que la tutela no era procedente, dado que se había presentado un daño consumado, puesto que el momento en que se tomó la decisión fue posterior al de la fecha en que se deseaba hacer efectivo el derecho de manifestación.



notificación y no una solicitud de permiso²⁸. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha precisado que el requisito de notificar --no de solicitar autorización-- a las autoridades antes de realizar una manifestación no contraviene el derecho de reunión consagrado en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁹.

Asimismo, la interpretación del aviso previo que ha realizado la Corte Constitucional en su jurisprudencia se armoniza con una de las recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, según la cual los Estados deben “[i]niciar las reformas legislativas necesarias a fin de eliminar del ordenamiento jurídico requisitos de autorización o permiso previo para la realización de manifestaciones y protestas en espacios públicos, y establecer expresamente la presunción general en favor del ejercicio de este derecho”³⁰.

En consecuencia, la Corte Constitucional debe declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 en el entendido de que el aviso previo cumple un papel meramente informativo para que las autoridades tomen medidas logísticas y de coordinación administrativa que faciliten el desarrollo normal de la protesta social.

Cargo 2 subsidiario. El aviso previo no cumple con ninguna finalidad cuando se trata de reuniones y manifestaciones públicas que no requieren una preparación previa de las autoridades.

Como lo hemos explicado, el aviso previo es constitucionalmente admisible cuando cumple con una finalidad informativa, de suerte que las autoridades puedan preparar medidas para mitigar los efectos disruptivos de las reuniones y manifestaciones públicas, como por ejemplo, tener un plan de desvíos viales, de modo que el tráfico no colapse y ambulancias y cuerpos de bomberos, por ejemplo, puedan atender los casos para los que son requeridos. Sin embargo, no cualquier reunión o manifestación hace necesaria la adopción de medidas de mitigación por el lugar donde se realiza o la poca cantidad de personas que concurren a

²⁸ CIDH, Capítulo V, Informe Anual 2005, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, párr. 95.

²⁹ En el caso *Kivenmaa contra Finlandia*, la presunta víctima de la violación al derecho de reunión se aglomeró con otras personas en un lugar en el que estaban reunidos un Jefe de Estado extranjero y el Presidente de Finlandia y alzó una pancarta en la que criticaba la actuación del Jefe de Estado extranjero en materia de derechos humanos. La presunta víctima fue acusada y multada por realizar una reunión pública sin notificar previamente a las autoridades. El Comité aduce que “el requisito de que se notifique a la policía que se proyecta realizar una manifestación en un lugar público seis horas antes de su iniciación puede ser compatible con las restricciones permitidas del artículo 21 del Pacto” y posteriormente subraya que “cualquier restricción al derecho de reunión debe corresponderse con las disposiciones limitativas del artículo 21. El requisito de notificación previa de una manifestación normalmente se impondría por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público, protección de la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Por consiguiente, no puede considerarse que la aplicación de la legislación finlandesa sobre las manifestaciones a una reunión de ese tipo sea la aplicación de una restricción autorizada por el artículo 21 del Pacto”. Comité de Derechos Humanos, *Caso Kivenmaa contra Finlandia*, decisión del 10 de junio de 1994. Comunicación No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994), párr. 9.2.

³⁰ CIDH, Capítulo V, Informe Anual 2015, Vol. II. “Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 48/15, p. 391.

ella o por su naturaleza espontánea, de modo que razonablemente se puede esperar que las repercusiones en los demás sean mínimas. Por este motivo, el deber del aviso previo en estos casos supone una limitación inconstitucional al derecho fundamental de reunión y manifestación pública (artículo 37 de la Constitución).

En esta misma línea se han expresado el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU, para quienes “[l]a libertad de reunión pacífica es un derecho, no un privilegio y, como tal, su ejercicio no debería estar sujeto a la autorización previa de las autoridades. Las autoridades públicas pueden crear un sistema de notificación anticipada cuyo objetivo sería permitirles facilitar el ejercicio de ese derecho, adoptar medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y proteger los derechos y las libertades de los demás. El procedimiento de notificación no debería funcionar como una solicitud de autorización de facto ni como un medio de regulación basado en el contenido. No debería esperarse que se notifiquen las reuniones que no requieren una preparación previa de las autoridades públicas, por ejemplo las que prevén una concurrencia reducida o se espera tengan unas repercusiones mínimas en la población”³¹. En un informe preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este organismo asevera que “los Estados pueden regular el uso del espacio público fijando por ejemplo requisitos de aviso previo, pero dichas regulaciones no pueden comportar exigencias excesivas que hagan nugatorio el ejercicio del derecho”³².

Desde esta perspectiva, cualquier limitación sobre un derecho constitucional debe superar exitosamente un juicio de razonabilidad. El juicio de razonabilidad supone un análisis del fin que persigue la medida que restringe derechos, del medio utilizado para alcanzar tal fin y de la relación entre medio y fin. A la par, la Corte Constitucional ha graduado la intensidad del *test* y ha establecido criterios para la fijación de su intensidad.

En el caso concreto, el *test* a aplicar deber ser estricto, ya que la exigencia de realizar un aviso previo a la realización de una reunión o manifestación pública, *prima facie*, afecta gravemente el goce del derecho constitucional fundamental de reunión y manifestación y el derecho a la libertad de expresión. Así pues, los pasos del juicio estricto de razonabilidad que deben ser superados son los siguientes: “El fin de la medida debe ser legítimo e importante, pero además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino además necesario, o sea, que no pueda ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, el test estricto es el único que incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. El juicio de

³¹ Consejo de Derechos Humanos. “Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones”, A/HRC/31/66, párr. 21.

³² CIDH. “Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, párr. 56.

proporcionalidad en sentido estricto es el cuarto paso del test estricto de razonabilidad. Este exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales por la medida”³³.

El segundo inciso del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 dispone que las personas que pretendan realizar una reunión o manifestación pública deben presentar un aviso previo. Como lo expusimos más arriba, tal aviso previo es compatible con la Constitución si tiene un carácter informativo para que las autoridades puedan adoptar medidas logísticas. No obstante, esta finalidad se pone en tela de juicio cuando se trata de reuniones o manifestaciones públicas que no requieren ninguna preparación previa por parte de las autoridades. En estos casos, la imposición de un deber de avisar previamente a las autoridades no cumple con ninguna finalidad legítima, importante e imperiosa y, en este sentido, no supera el *test* de razonabilidad. Por consiguiente, no es razonable que en *todas* las reuniones y manifestaciones se exija tal aviso. El artículo 53 acusado es inconstitucional en tanto no diferencia entre distintos tipos de reuniones y manifestaciones. Si bien es constitucional que se pida un aviso previo en los casos en que ello cumple una finalidad clara, en otros casos esta exigencia se convierte en una restricción irrazonable al derecho de reunión y manifestación pública.

En este escenario, el inciso 2º del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 es inconstitucional al no distinguir entre cuáles reuniones y manifestaciones requieren aviso previo y entre cuáles no. De forma que la lectura de la norma compatible con la Constitución y con la jurisprudencia constitucional es aquella que solo exija el aviso previo cuando se trate de reuniones y manifestaciones que hagan necesaria la adopción de medidas de mitigación de los efectos disruptivos de las protestas, bien sea por el lugar donde se realizan, por la cantidad de personas que concurran a ella o por su naturaleza no espontánea. Así pues, la Corte Constitucional debe declarar la exequibilidad condicionada del inciso 2º del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 en el sentido que se acaba de exponer.

Artículo 53, inciso segundo: “Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas”.

Cargo único. *El deber de suscribir el aviso previo a las autoridades sobre las reuniones y manifestaciones públicas amenaza el derecho a la intimidad de los manifestantes y la garantía de no autoincriminación.*

El inciso segundo del artículo 53 acusado prescribe que al menos tres personas deben suscribir el aviso previo a la reunión o manifestación pública, disposición que pone en riesgo el derecho a la intimidad de los manifestantes (artículo 15 de la Constitución), quienes pueden preferir mantener su identidad oculta para evitar eventuales represalias por hacer parte de una protesta, para evitar posibles criminalizaciones injustificadas y

³³ Sentencia C-673 de 2001.

garantizar así el derecho a la no autoincriminación (artículo 33 superior), entre otras razones que cada participante en una protesta pueda tener en su fuero interno y que deben respetarse.

En esta misma línea de argumentación, el deber de que al menos tres personas suscriban el aviso previo puede desincentivar la protesta social, lo cual contraviene los contenidos constitucionales en la medida en que un Estado democrático debe incentivar la protesta social, pues el ejercicio de este derecho fortalece la democracia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Sumado a lo anterior, el principio de realidad resalta la necesidad de proteger la elección de las personas que pretendan realizar una reunión o manifestación pública de mantener sus identidades ocultas. En la sentencia T-366 de 2013, la Corte Constitucional conoce del caso de una ciudadana a quien se le impidió el ingreso a las instalaciones del ICETEX, debido a su participación días antes en una manifestación pública. Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha puesto de presente muchos casos en los que los defensores de derechos humanos han encontrado obstáculos en su labor, lo cual también demuestra empíricamente que la decisión de algunos manifestantes de mantener su identidad oculta no es infundada. En este sentido, la Comisión ha recopilado casos en los que defensores de derechos humanos en las Américas, incluido Colombia, han sufrido asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas, hostigamientos, criminalizaciones y han sido sujetos de actividades de inteligencia y de registros ilegales de las sedes de sus organizaciones y de sus residencias³⁴. Todos estos hechos agregados al deber constitucional de protección del derecho a la intimidad y a la garantía de no autoincriminación juegan a favor de la inconstitucionalidad del fragmento normativo “Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas”, contenido en el inciso segundo del artículo 53 demandado.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional debe declarar este fragmento normativo inexecutable. Dado el caso de que la Corte declare la constitucionalidad condicionada del deber de aviso previo en el entendido de que tal aviso solo procede en los casos en los que la reunión o manifestación pública hace un uso temporal de vías públicas, tal como lo sustentamos en el cargo precedente, el efecto de la inexecutableidad del deber de que al menos tres personas suscriban el aviso no es eliminar la exigencia del aviso para los casos de reuniones y manifestaciones que afecten vías, sino que el aviso no tendrá que ser suscrito por nadie sino que podrá remitirse de manera anónima.

Artículo 53, inciso cuarto: “Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta”.

³⁴ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66.

Carga 1. La facultad ilimitada de disolver reuniones y manifestaciones que causen alteraciones a la convivencia vulnera la esencia de las protestas.

La reunión y manifestación pública es un derecho esencialmente disruptivo, razón por la cual siempre causa molestias e incomodidades entre las personas que no están manifestando. Si el fin de la protesta es expresar una idea, opinión, posición, demanda, reclamo, etc., por definición el ejercicio de este derecho supone que haya alguien a quien se le quiere transmitir el mensaje de la protesta. Además, como se vio, la definición misma de protesta y movilización social tiene que ver con formas disruptivas de participación política. Por este motivo es que el derecho de reunión y manifestación implica en muchos casos la toma de calles y la apropiación del espacio público como vehículo para transmitir ideas, lo cual es normal que genere molestias e incomodidades entre el resto de la sociedad. Pero justo estas cargas son las que llevan a la sociedad y al Estado a oír las peticiones de los manifestantes y a buscar atenderlas.

Desde luego que la garantía de los derechos de las demás personas que no participan de las protestas (derechos al trabajo, a la salud, a la libre locomoción, a la vida digna, etc.) sugiere que en un punto determinado debe ser procedente que las autoridades disuelvan las manifestaciones. Sin embargo, el inciso 4º del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 faculta a las autoridades para dispersar una manifestación simplemente cuando ella genere alteraciones a la convivencia. En otras palabras, las autoridades estarán *siempre* facultadas para disolver todas las manifestaciones, pues, como explicamos, el ejercicio de este derecho, para que efectivamente sean escuchados los reclamos y demandas allí expresadas, conlleva la generación de algo de incomodidad y molestia en la sociedad en general.

En definitiva, el inciso 4º del artículo 53 demandado lesiona el núcleo esencial del derecho constitucional de reunión y manifestación consagrado en el artículo 37 superior, lo que lo hace inconstitucional.

Pese a esta inconstitucionalidad, la norma tiene un entendimiento que se ajusta a la Constitución. Si la facultad de disolver una reunión o manifestación pública obedece a la necesidad de salvaguardar los derechos del resto de la sociedad y a la exigencia constitucional de armonizar estos derechos con el derecho de reunión y manifestación pública, la Corte Constitucional debe condicionar la constitucionalidad de la disposición acusada.

Fundados en el principio de igualdad material del artículo 13 de la Carta que ordena adaptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados para lograr que la igualdad sea real y efectiva, proponemos a la Corte adoptar un *test* que sea útil para definir en qué momento es constitucional y en qué momento aún no es constitucional que se disuelva una reunión o manifestación. Roberto Gargarella, con base en el caso *New York Times vs. Sullivan* de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, señala que para la disolución

de manifestaciones se deben tener en cuenta dos criterios³⁵. El primero, que lo llama principio de distancia deliberativa, implica que se debe ser más deferente frente a las protestas de los grupos poblacionales que no tienen acceso a otros medios para expresar sus reclamos. Entre más marginado el grupo del debate público, mayor protección se le debe dar a su protesta. No es lo mismo entonces una protesta de indígenas que una protesta de un partido político mayoritario que cuenta con todas las posibilidades de acceder a medios de comunicación para expresar sus reclamos. El segundo principio es llamado por Gargarella como el principio de violaciones sistemáticas. Según este principio, más deferencia merecen las protestas de los segmentos de la población que han enfrentado grandes privaciones de derechos durante largos periodos de tiempo que las manifestaciones de otros sectores. Así que no es lo mismo la protesta de unos campesinos que la protesta de un gremio empresarial. Por supuesto que la aplicación de estos principios no lleva a sostener que solo unas poblaciones puedan manifestarse y otras no. Todos los miembros de la sociedad pueden reunirse y manifestarse. La utilidad de estos principios radica en que su aplicación permite definir cuándo es constitucional disolver una manifestación. Además de estos principios, la facultad de disolver una protesta debe responder no a una simple alteración de la convivencia sino que ella debe ser cualificada como grave, de suerte que se maximice la protección al derecho de reunión y manifestación pública.

En caso concreto puede servir de guía para ejemplificar la aplicación de estos principios. El bloqueo de vías arteria por parte de un gremio de transportadores para exigir mejores pagos por su labor produce claras incomodidades en el resto de la población. Pero este no es argumento suficiente para que las autoridades puedan disolver la protesta porque el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación pública contiene la posibilidad de generar incomodidades razonables como estrategia para transmitir mensajes de manera más efectiva. Situación diferente es que el bloqueo de vías lleve varias semanas, las cuales han sido suficientes para que el Estado escuche sus reclamos y para que haya estado dispuesto a negociar con los manifestantes. Si a lo anterior se suma que los transportadores son un gremio fuerte y poderoso, no marginado del debate público, con acceso a muchos canales de expresión y que las consecuencias negativas del bloqueo de vías en terceras personas es grave, es constitucionalmente legítimo disolver la manifestación para rehabilitar el funcionamiento de las vías.

En suma, la Corte Constitucional debe declarar la exequibilidad condicionada del inciso 4º del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 en el entendido de que las alteraciones a la convivencia que facultan a las autoridades para disolver una reunión o manifestación deben ser graves, además que las autoridades deben evaluar esta facultad a contraluz de los principios de distancia deliberativa y de violaciones sistemáticas.

³⁵ Gargarella, Roberto. Un diálogo sobre la ley y la protesta social. En *Revista Derecho PUCP*. Núm. 61, pp. 19-50, 2008.

Cargo 2. La actuación de la fuerza pública en la disolución de reuniones o manifestaciones debe garantizar un manejo adecuado de multitudes para salvaguardar la integridad personal de los manifestantes.

La disolución de una reunión o manifestación pública entraña no solo el riesgo de violar los derechos de reunión y la libertad de expresión (artículos 20 y 37 de la Constitución), sino también el riesgo de vulnerar la integridad física de los participantes de una protesta (artículos 11 y 49 de la Constitución), ya que al disolver una reunión se corre el peligro de intensificar las tensiones entre los participantes y la fuerza pública, pues en el fondo de muchas protestas hay una demostración de fuerzas que determina cómo se da el proceso de negociación entre el Estado o la persona frente a la cual se protesta y los manifestantes. En una investigación coordinada por Fernando Calderón se hace hincapié en que “[e]l proceso de negociación —a través del cual las partes involucradas en el conflicto intercambian soluciones a diversos problemas—, no solo se encara cuando una de las partes demuestra, ejerciendo violencia sobre la otra, que es más poderosa. Para mostrar cuál es su grado de poder, cada una de las partes intentará conseguir los mejores resultados posibles, para lo que recurre al uso de los instrumentos de mayor presión sobre la otra, como por ejemplo, realizar bloqueos y hacer barricadas (en el caso de las organizaciones populares), o sacar tanques militares a las calles y reprimir físicamente (en el caso del Estado, poseedor del uso ‘legítimo’ de la violencia)”³⁶.

La amenaza a los derechos de reunión, libertad de expresión e integridad física que se puede causar con la disolución de una manifestación puede reducirse de una manera constitucionalmente adecuada si se adopta un procedimiento. Como lo subraya el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, interpretando diversos instrumentos de derecho internacional, “solo debe recurrirse a esa medida cuando sea estrictamente inevitable. Por ejemplo, puede considerarse la posibilidad de dispersar a la multitud cuando se observe un nivel importante y generalizado de violencia que represente una amenaza inminente para la seguridad física o los bienes materiales, siempre y cuando los agentes del orden hayan adoptado todas las medidas razonables para facilitar la reunión y proteger a los participantes contra todo daño. Antes de plantearse la dispersión, las fuerzas de seguridad deben tratar de identificar a las personas violentas y aislarlas del resto de los participantes en la reunión, y distinguir entre las personas que actúan con violencia y el resto de los participantes. Ello puede permitir que siga celebrándose la reunión”³⁷. Agrega el Consejo de Derechos Humanos que “[s]olo deberían estar facultadas para ordenar una disolución las autoridades gubernamentales o los funcionarios de alto rango que dispongan de información suficiente y exacta sobre la situación que se está desarrollando sobre el terreno.

³⁶ *La protesta social en América Latina*. Coordinado por Fernando Calderón. Primera edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012, p. 46.

³⁷ Consejo de Derechos Humanos. “Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones”, A/HRC/31/66, párr. 61.

Si se estima necesario proceder a la disolución, debería informarse de forma clara y audible a los participantes en la reunión de esa decisión y concedérseles un tiempo razonable para que se dispersen voluntariamente. Solo si los participantes no se dispersan podrán intervenir los agentes del orden a tal efecto”³⁸.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Corte Constitucional debe declarar la exequibilidad condicionada del inciso 4º del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 en el entendido de que la facultad de dispersar una reunión o manifestación pública es el último recurso del que disponen las autoridades, luego antes deben agotar otros mecanismos, como aislar a las personas violentas o informar sobre la decisión de disolver la protesta para que los participantes tengan la oportunidad de dispersarse voluntariamente.

Artículo 54: Los alcaldes distritales o municipales, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, deberán autorizar el uso temporal de vías dentro de su jurisdicción para actos o eventos de ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público.

Cargo único. La posibilidad de que los alcaldes no autoricen el uso temporal de vías por circunstancias excepcionales o de fuerza mayor desconoce que el aviso previo para reuniones y manifestaciones públicas tiene carácter informativo y no de permiso.

El artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 determina que los alcaldes, “salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, deberán autorizar el uso temporal de vías dentro de su jurisdicción para actos o eventos de ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público”. Esta disposición es problemática desde un punto de vista constitucional porque supone que el deber de dar aviso a la primera autoridad administrativa del lugar donde se va a llevar a cabo la reunión o manifestación pública, dispuesto en el artículo 53 de la Ley 1801, tiene una vocación de solicitud de permiso para ejercer el derecho de reunión y manifestación pública y que puede dar paso a que las autoridades prohíban la reunión o manifestación en “circunstancias excepcionales o de fuerza mayor”, lo que puede suponer una limitación inconstitucional del derecho de reunión y manifestación pública (artículo 37 de la Constitución).

En este contexto, la Corte Constitucional debe condicionar la constitucionalidad de la expresión “circunstancias excepcionales o de fuerza mayor” del artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 y precisar que su entendimiento constitucional es que en esos casos tal restricción solo procede en casos extremos en los que sea absolutamente necesaria para evitar amenazas graves e inminentes –no eventuales e hipotéticas– al orden público, excluyendo del concepto de orden público las alteraciones al tráfico. Desde luego que el uso temporal

³⁸ Consejo de Derechos Humanos. “Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones”, A/HRC/31/66. párr. 63.

de una vía produce congestión y otros problemas en el tráfico, pero justamente para reducir estos problemas es que es importante el aviso previo, de forma que las autoridades puedan “establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos”, como lo estatuye el artículo 54 de la ley 1801 de 2016. Ahora, en los casos de “circunstancias excepcionales o de fuerza mayor” las autoridades deben motivar su decisión de restringir la reunión o manifestación y ofrecerles a las personas que presentaron el aviso previo la posibilidad de elegir otra vía para realizar la reunión o manifestación a la misma hora y día o elegir otro horario para realizarla en la misma vía. Además, las autoridades deben justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esas amenazas graves e inminentes.

VI. PRETENSIONES

Por las razones presentadas, solicitamos como pretensión principal que se declare la inexecutable de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 por no haber sido aprobados en el Congreso a través del trámite de ley estatutaria como corresponde cuando se trata de la regulación de un derecho fundamental. En este caso, pedimos un pronunciamiento sobre la no reviviscencia de los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970.

De manera subsidiaria, solicitamos respetuosamente que se declare que la expresión “o de cualquier otro fin legítimo” contenida en el primer inciso el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 es inconstitucional por violar el principio democrático y el pluralismo, por un lado, y por carecer de la precisión, claridad y taxatividad que exigen los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Asimismo, pedimos que se declare la exequibilidad condicionada de la expresión “Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico” contenida en el inciso segundo del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 por desconocer que el aviso previo le resta eficacia a las protestas y anula su naturaleza disruptiva. Siguiendo su propia jurisprudencia, la Corte Constitucional debe condicionar esta disposición en el entendido de que el aviso previo es constitucionalmente procedente únicamente cuando está relacionado con reuniones o manifestaciones que suponen el uso temporal de vías públicas. En su defecto, la Corte debe condicionar esta disposición para precisar que la naturaleza del aviso previo es simplemente informativa para que las autoridades adopten medidas logísticas y de coordinación administrativa con el fin de facilitar la protesta. Esta disposición también debe condicionarse a que solo se exija el aviso previo cuando se trate de reuniones y manifestaciones que hagan necesaria la adopción de medidas de mitigación de los efectos disruptivos de las protestas, bien sea por el lugar donde se realizan, por la cantidad de personas que concurran a ella y por su naturaleza no espontánea.



Adicionalmente, pedimos a la Corte que la expresión “Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas” del inciso segundo del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 sea declarado inexecutable por poner en riesgo el derecho a la intimidad y a la no autoincriminación de los manifestantes.

De igual manera, solicitamos respetuosamente que se declare la constitucionalidad condicionada de la expresión “alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta” contenida en el inciso cuarto del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, dado que desconoce el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación pública y pone en peligro el derecho a la integridad personal de los manifestantes. La Corte debe fijar un condicionamiento en el sentido de que la disposición se entienda de manera que las alteraciones a la convivencia que facultan a las autoridades para disolver una reunión o manifestación deben ser graves, además que las autoridades deben evaluar esta facultad a contraluz de los principios de distancia deliberativa y de violaciones sistemáticas. Simultáneamente, la Corte debe condicionar la exequibilidad de esta disposición en el entendido de que la facultad de dispersar una reunión o manifestación pública es el último recurso del que disponen las autoridades, de lo que se sigue que antes deben agotar otros mecanismos, como aislar a las personas violentas o informar sobre la decisión de disolver la protesta para que los participantes tengan la oportunidad de dispersarse voluntariamente.

Por último, solicitamos a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor”, contenida en el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que en esos casos las autoridades pueden restringir, pero nunca prohibir las reuniones y manifestaciones que requieren el uso temporal de vías. Además, tal restricción solo procede en casos extremos en los que sea absolutamente necesaria para evitar amenazas graves e inminentes –no eventuales e hipotéticas– al orden público, excluyendo del concepto de orden público las alteraciones al tráfico. Igualmente, la Corte Constitucional debe aclarar que las autoridades deben motivar su decisión de restringir la reunión o manifestación y ofrecerles a las personas que presentaron el aviso previo la posibilidad de elegir otra vía para realizar la reunión o manifestación a la misma hora y día o elegir otro horario para realizarla en la misma vía. Además, deben justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esas amenazas graves e inminentes.

