

Sentencia C-009/18



Referencia: Expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 *“por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana”*

Demandantes: Carlos Esteban Romo Delgado, César Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordoñez

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

L

a Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados, Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Carlos Esteban Romo Delgado (D-11747), César Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordoñez (D-11755), el primero de forma independiente, presentaron acciones de inconstitucionalidad contra los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016 *“por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana”*. Lo anterior, por considerar que, por una parte, en la expedición de las normas el Congreso incurrió en *vicios de forma*, y por otra, que las mismas contienen apartes que son materialmente inconstitucionales (*vicios de fondo*). Según las demandas, el trámite de la expedición de los artículos acusados quebrantó los artículos 37, 152 y 153 de la Constitución, en tanto, la materia regulada está sujeta a

reserva de ley estatutaria. Por este cargo solicitan que la Corte declare la inexecutable de las normas.

De otra parte, los ciudadanos demandantes en el expediente D-11755 estiman que algunos apartes de los artículos 53 a 57 del Código de Policía quebrantan los artículos 1, 2, 7, 11, 15, 18, 20, 23, 27, 33, 37, 38, 40, 49, 70, 93, 95, 103, 107 y 152 (literal a) de la Constitución. Además, en virtud del artículo 93 de la Carta Superior, los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por tanto, solicitan a la Corte que declare algunos apartes inconstitucionales y que module los efectos de algunos otros, como se explicará más adelante.

2. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del doce (12) de octubre de 2016, resolvió acumular la demanda D-11755 a la demanda D-11747, para que se tramiten conjuntamente y sean decididas en esta sentencia¹.

3. Mediante auto del 31 de octubre de 2016², se admitieron los siguientes cargos: (a) en la demanda D-11747 aquellos por violación de los artículos 37, 152 y 153 de la Constitución, así como el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y (b) en la demanda D-11755 aquellos por violación de los artículos 37 y 152 de la Constitución (vicios de forma) y, por quebranto de los artículos 1, 2, 95.5, 103, 107 (que reconocen el principio democrático), 1, 7, 18, 20, 27, 38, 40 y 70 (que reconocen el pluralismo) y 11 (que protege el derecho a la vida) de la Constitución. Además, en virtud del artículo 93 de la Carta Superior, los cargos referentes al quebrantamiento de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En esa misma providencia se inadmitieron los cargos relacionados con los artículos 15 (intimidación), 23 (derecho de petición), 33 (prohibición de autoincriminación) y 49 (derecho a la salud) de la Constitución, sin que se hubiere presentado corrección. Por tanto, éstos fueron rechazados³.

Así mismo se ordenó: (i) fijar en lista las normas acusadas para garantizar la intervención ciudadana; (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia; (iii) comunicar al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministerios de Justicia y del Derecho, del Interior y de Defensa, a la Policía Nacional, a la Alcaldía de Bogotá, y a la Defensoría del Pueblo, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este proceso; e (iv) invitar a la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas, a la Academia Colombiana de

¹ Folios 45 y 46 Cd. Principal.

² Folios 47 a 51.

³ Auto del 21 de noviembre de 2016. Folios 54 a 55.

Jurisprudencia, a las facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de Nariño, Sergio Arboleda, La Sabana, del Atlántico, Libre de Colombia e ICESI, al Grupo de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana, a Colombia Diversa, a la Fundación Saldarriaga Concha, a la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) y a *Article 19* para que, si lo consideraban adecuado, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre las demandas de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcriben y subraya el texto de las normas acusadas:

*“Ley 1801 de 2016
(julio 29)
por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.
El Congreso de Colombia*

DECRETA:

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. (Inciso declarado exequible en el entendido de que (i) la alteración deberá ser graves e inminente y (ii) no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica, Sentencia C-281 de 2017)

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. (Inciso declarado exequible en el entendido de que la

excepción solo es aplicable a los operativos de garantía allí consagrados, Sentencia C-281 de 2017)

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”.

III. LAS DEMANDAS

Expediente D-11747

5. Carlos Esteban Romo Delgado presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016 por considerar que violan los artículos 37, 152 y 153 de la Constitución, así como el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que al regular aspectos estructurales y esenciales del derecho fundamental a la reunión y a las manifestaciones en el espacio público, esas materias debieron ser tramitadas mediante una ley estatutaria.

6. En *primer lugar*, el demandante indica que la Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho de reunión y manifestación pública (**artículo 37 de la Constitución**) tanto de manera autónoma como en conexidad con el derecho fundamental a la libertad de expresión y a la protesta social. Así, plantea que el derecho a la protesta social detenta los dos atributos que la jurisprudencia señala como criterios para establecer el carácter fundamental de un derecho: “*inherencia a la dignidad humana y derivación inmediata de valores supremos constitucionales*”⁴.

Desde su perspectiva, el derecho de reunión y manifestación pública hace parte esencial de los valores enmarcados en la democracia participativa, que inspira y protege la Constitución de 1991, y está íntimamente conectado con el derecho a la libertad de expresión del cual “*se deriva de manera directa y evidente el derecho a la protesta social*”⁵.

A continuación, reitera que la jurisprudencia ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la movilización y a la protesta social y cita tres

⁴ Folio 2.

⁵ Folio 3.

pronunciamientos específicos⁶, a partir de los cuales se acogen las siguientes tesis: (i) la garantía del ejercicio de la protesta social deviene del ámbito de protección de la libertad de expresión; (ii) existe una prohibición de impedir el ejercicio de la protesta social, incluso en estados de excepción; y (iii) existe un reconocimiento expreso del carácter fundamental del derecho a la protesta social. También anota que este derecho no sólo tiene carácter constitucional, sino que está integrado al bloque de constitucionalidad mediante **el artículo 15 de la Convención Americana**.

7. En *segundo lugar*, señala que **el artículo 37 de la Constitución** fija una reserva legal en materia de protesta social, lo cual prohíbe cualquier regulación de este derecho mediante reglamento administrativo. Más allá, en su criterio y en concordancia con **el artículo 152 de la Constitución**, -explica que- se trata de una reserva de ley estatutaria. Al respecto, cita jurisprudencia de la Corte Constitucional que establece una interpretación restrictiva a la reserva de ley estatutaria, lo cual implica que este tipo de normas están encargadas de regular solamente los elementos estructurales de los derechos fundamentales y los mecanismos para su protección. Asevera que éstos corresponden a la “*consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecta el núcleo esencial de los mismos*”⁷.

8. *Finalmente*, insiste en que los artículos 53 a 57 del Código de Policía regulan y limitan el ejercicio del derecho a la protesta y a la movilización social, al ser la única norma que codifica este derecho y al establecer autorizaciones, causales de disolución, prohibiciones, formas de ejercerlo y aspectos procedimentales del mismo.

En tal sentido, describe el contenido de cada artículo y los requisitos que imponen sobre: (a) los propósitos de las reuniones o manifestaciones, (b) el aviso o comunicación 48 horas antes de la reunión o movilización y sus condiciones, (c) el deber de autorización de uso de las vías públicas, (d) la prohibición de señalamientos respecto de los manifestantes, (e) los parámetros para la intervención de la fuerza pública y (f) el acompañamiento de funcionarios especializados de las alcaldías y de los entes de control para efectos de procurar la defensa de los derechos de los participantes y de la ciudadanía. En su criterio, esos desarrollos regulan aspectos estructurales del derecho en cuestión.

De otra parte, considera que las normas cumplen con el requisito señalado en la jurisprudencia en relación con la reserva de ley estatutaria, ya que éstas tienen la pretensión de regular integralmente el derecho fundamental, lo anterior, por tres razones: (i) el título de la sección, *-Ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público-*, evidencia una pretensión de regular integralmente el derecho; (ii) la normativa acusada desarrolla aspectos estructurales del mismo; y (iii) no existe otra norma que lo

⁶ En específico cita las sentencias C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa; C-024 de 1994 M. P. Alejandro Martínez Caballero y T-456 de 1992 M. P. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Folio 5.

regule. Por lo tanto, solicita que se declare la inexecutable de las normas acusadas.

Expediente D-11755

9. César Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordoñez, director e investigador de Dejusticia, interpusieron acción de inconstitucionalidad contra los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016, por considerar que esas normas fueron expedidas con vicios tanto de forma como de fondo.

10. El primero de los cargos (***vicio de procedimiento***) apunta a que la regulación acusada vulnera **los artículos 37 y 152 de la Constitución**, ya que la misma debió ser tramitada a través de una ley estatutaria. Para sustentar este cargo, en *primer lugar*, los demandantes indican que existe un mandato de interpretación restrictiva sobre esta reserva y hacen un recuento de las reglas que ha fijado la jurisprudencia constitucional sobre la materia, así:

- (i) La regulación integral, completa y sistemática de un derecho fundamental hace parte de dicha reserva y además debe referirse a aspectos estructurales del derecho, como: (a) “*a las prerrogativas que se deriven del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos*”; (b) “*a los principios que guían su ejercicio –cuando haya lugar*”; y (c) “*a las excepciones a su régimen de protección y otras limitaciones de orden general*”⁸.
- (ii) El objeto directo de la iniciativa legislativa debe desarrollar el régimen del derecho fundamental, lo cual implica determinar si la finalidad de la norma es reglamentar materias relacionadas con éste o regularlo en sí mismo.
- (iii) “[E]l trámite de la 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 fundamental”.
- (iv) La iniciativa legislativa debe versar sobre elementos estructurales y esenciales del derecho, esto es: los límites, las restricciones, excepciones, prohibiciones y los principios básicos que guían su ejercicio.

11. En *segundo lugar*, argumentan que, en virtud del artículo 37 de la Constitución, el derecho de reunión y manifestación pública es un derecho fundamental. De igual forma, que: (i) éste es una manifestación del derecho a la libertad de expresión aunque su objeto sea distinguible; y (ii) las normas acusadas regulan de forma integral el derecho en la medida en que se establece

⁸ Folio 8.

“de manera completa las condiciones que deben reunirse para que pueda ejercerse el [mismo]”⁹.

12. A continuación, como *tercer punto*, describen el contenido de cada una de las normas acusadas y concluyen que se trata de una regulación completa, integral y sistemática del derecho de reunión y manifestación pública, aunado a que no existe otra norma que lo regule de esta forma.

Adicionalmente, señalan que de declararse la inconstitucionalidad de las normas no se debe revivir la regulación anterior, pues esa también viola la Constitución. En su concepto, si bien existe la sentencia C-024 de 1994, que declaró la constitucionalidad de los artículos 102 y 105 del Decreto 1355 de 1970 (antiguo Código de Policía), esa “*constitucionalidad no tiene el carácter de cosa juzgada absoluta, puesto que los cargos allí expuestos difieren de los esbozados en esta demanda*”¹⁰. Por lo anterior, sostienen que esta Corporación “*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*”¹¹.

13. En relación con los ***vicios de fondo*** los demandantes solicitan a la Corte que se declare:

- (i) La inexecutableidad de la expresión “*o de cualquier otro fin legítimo*” contenida en el inciso primero del artículo 53;
- (ii) La executableidad condicionada del primer fragmento del inciso segundo del artículo 53 que dice “*Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico*”;
- (iii) La executableidad condicionada de la expresión “*alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta*” contenida en el inciso cuarto del artículo 53;
- (iv) La executableidad condicionada de la expresión “*salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor*” consagrada en el artículo 54.

Lo anterior por las razones que son resumidas a continuación.

Cargos contra la expresión “o de cualquier otro fin legítimo” contenida en el artículo 53 del Código de Policía

14. En cuanto al inciso primero del artículo 53 acusan específicamente la expresión “*o de cualquier otro fin legítimo*”, pues estiman que el hecho de que “*las reuniones y manifestaciones públicas deban defender un fin legítimo vulnera el principio democrático y el pluralismo*”¹². En esa medida, explican que se quebrantan los artículos 1, 2, 95.5, 103, 107 de la Constitución, que

⁹ Folio 10.

¹⁰ Folio 13.

¹¹ Folio 14.

¹² Folio 14.

estatuyen el principio democrático y los artículos 1, 7, 18, 20, 27, 38, 40, 70 y 95.5 de la Carta, referentes al pluralismo.

Así, explican que de acuerdo con estos dos axiomas, “*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*”¹³. Luego, desde su perspectiva, no es posible sujetar el contenido de una manifestación a la dirección estatal del pensamiento y de la opinión, porque la Carta Superior no diferencia el status o valor de las ideas¹⁴. De este modo, citan estándares interamericanos que establecen la imposibilidad de prohibir previamente discursos con base en que su contenido o fin es ilegítimo, ilegal, perturbador, chocante u ofensivo¹⁵, salvo que se trate de discursos expresamente prohibidos por el derecho internacional.

15. De otra parte, consideran que la misma expresión del artículo 53 carece de precisión y claridad, lo cual da lugar a un amplio margen de discrecionalidad, que es inconstitucional. Para sustentar el anterior argumento, exponen los criterios establecidos por la jurisprudencia interamericana para limitar el derecho a la libertad de expresión. Explican que al no existir casos contenciosos acerca del derecho de reunión los estándares sobre libertad de expresión son aplicables en este caso.

Así, refieren la necesidad de aplicar un “*test tripartito*” que supone que cualquier limitación al derecho de reunión y manifestación debe hacerse: (i) mediante una ley en sentido formal y material; (ii) que la limitación tenga como fin el respeto por los derechos de los demás, la protección a la seguridad nacional, el orden público, o la salud o moral públicas; y (iii) que tal limitación sea necesaria, proporcional e idónea para lograr uno de los fines enunciados¹⁶. A partir de varias sentencias¹⁷ explica que también existe una regla que establece que “*las restricciones a la libertad de expresión que no son claras y taxativas*” son reprochables, por tanto, en ningún caso pueden ser válidas limitaciones genéricas e indeterminadas.

Al analizar la expresión acusada, los demandantes afirman que “*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*”. Lo anterior, dado que la norma sólo alude a un “fin legítimo”, sin definir qué se entiende por tal. En esa medida, según los accionantes, la facultad otorgada a las autoridades para definir el contenido de esta expresión puede llegar a constituir censura previa. Por tal razón, consideran que esta expresión debe ser declarada inexecutable.

¹³ Folio 14.

¹⁴ Para sustentar esta postura citan especialmente la sentencia C-402 de 2010 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ En especial informes de la Relatoría para la Libertad de Expresión.

¹⁶ En este punto cita varias normas del Sistema interamericano de Derechos Humanos, la Observación N° 34 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, entre otras.

¹⁷ La sentencia *Palamara Iribarne contra Chile* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias T-391 de 2007, T-235A de 2002 de la Corte Constitucional.

Cargos contra el fragmento del segundo inciso del artículo 53 del Código Nacional de Policía

16. En cuanto al fragmento del segundo inciso del artículo 53: “*Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico*”, los demandantes estiman que “*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*”¹⁸.

Desde la perspectiva de la demanda, el elemento sorpresa es central en las protestas y merece protección constitucional, de lo contrario las autoridades podrían tomar medidas para que el impacto de la protesta sea mínimo o nulo, lo cual acaba con su propósito y “*violenta el principio de efectividad de los derechos consagrado en el artículo 2 de la Constitución*”¹⁹. Refieren que, según varios informes²⁰, se ha establecido que la excesiva regulación del Estado al derecho de reunión tiene la potencialidad de reducir el ejercicio de la protesta pacífica. Por ende, para los demandantes, el deber de dar aviso previo sobre la protesta, comporta la anulación del elemento sorpresa de ésta, le resta eficacia a este derecho fundamental y mina la democracia, en tanto, “*la protesta es una herramienta efectiva para hacer que los gobiernos rindan cuentas, respeten los derechos humanos y defiendan la justicia social*”²¹.

No obstante lo anterior, enfatizan que el deber de aviso sí es constitucional en los casos en los cuales las reuniones o manifestaciones suponen el uso temporal de vías públicas, pues es útil para que las autoridades puedan tomar medidas respecto del funcionamiento del tráfico de la ciudad con el objetivo de que ésta no colapse y se salvaguarden los derechos a la vida y a la integridad personal de terceros.

Igualmente, indican que si bien en las sentencias T-456 de 1992²² y en la C-179 de 1994²³, esta Corporación señaló que el aviso previo cuando se trata de reuniones y manifestaciones en el espacio público en general, es válido, estiman que tales precedentes no son aplicables para evaluar el inciso acusado porque, en la primera, se configuró un hecho superado y las consideraciones alrededor del aviso previo constituyen *obiter dicta*; y en la segunda, se evaluó tal requisito pero específicamente en contextos de estados de excepción, razón por la cual, los argumentos no pueden usarse para evaluar una norma vigente en un contexto de normalidad constitucional.

¹⁸ Folio 19.

¹⁹ Folio 20.

²⁰ Citan específicamente a “*Petalla Timo, International Team y CELS. Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Social Protest: Main International Standars Regulating tha Use of Force by the Police. En Take back the strets. Repression and criminalization of protests around the world. 2013*”.

²¹ Folio 29.

²² M. P. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³ M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Por lo anterior, consideran que el fragmento acusado debe ser condicionado, 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”*²⁴.

17. Como ***petición subsidiara***, solicitan que, en el evento en que se considere que el aviso es constitucional, éste también debe condicionarse 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”*. En otras palabras, solicitan que no se entienda el aviso previo como un permiso, pues esto implica una limitación irrazonable al derecho consagrado en el artículo 37 de la Carta Superior.

Sustentan esa solicitud con diferentes sentencias de esta Corporación, parámetros de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que establecen claramente que la finalidad del aviso previo no puede ser la de prohibir una reunión o manifestación pública, sino que debe tratarse de un acto simple de notificación para que las autoridades tomen las medidas logísticas y de coordinación necesarias para armonizar el derecho de protesta con los derechos de los demás ciudadanos.

18. Adicionalmente, argumentan que la única finalidad válida del aviso previo es la recién mencionada, -preparar medidas logísticas y de coordinación-. Así, explican que no cualquier reunión o manifestación hace necesaria la adopción de tales medidas, por tanto, no todas ellas requieren del aviso previo. Explican que solicitar el referido aviso para reuniones y manifestaciones en el espacio público que no requieren preparación previa de las autoridades, es una limitación desproporcionada al artículo 37 de la Constitución. Para llegar a tal conclusión, someten la medida a un juicio de razonabilidad y sostienen que la exigencia del aviso previo en estos casos no cumple con una finalidad constitucionalmente válida, importante ni imperiosa.

Cargos contra la expresión “alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta”, consagrada en el inciso cuarto del artículo 53 del Código de Policía

19. Los demandantes también sostienen que la expresión *“alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta”* del inciso cuarto del artículo 53 viola el artículo 37 de la Constitución porque la reunión y la manifestación pública es en esencia un derecho disruptivo y conlleva la generación de incomodidad y molestia en la sociedad en general. En esa medida, como está planteada la

²⁴ Folio 22.

norma, las autoridades siempre tendrían la facultad de disolver las manifestaciones, pues la protesta causará *alteraciones a la convivencia*.

Sin embargo, precisan que existe una lectura de la norma que sí resulta constitucional; esto es, cuando la disolución de la reunión o la manifestación se fundamenta en la salvaguarda de los derechos de terceros. Entonces, solicitan a la Corte que adopte un juicio que defina cuándo es constitucional la disolución de una reunión o manifestación y cuando no.

Debido a lo anterior, solicitan que se condicione la constitucionalidad de la expresión 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 contra luz de los principios de distancia deliberativa y violaciones sistemáticas”*²⁵.

20. Adicionalmente, los accionantes indican que el uso de la fuerza pública para la disolución de las manifestaciones que alteren de manera grave la convivencia, debe garantizar un manejo adecuado de multitudes para salvaguardar la integridad personal de los manifestantes. Explican que para lograr controlar el uso de la fuerza pública en estos eventos, pueden adoptarse de manera adecuada ciertos procedimientos, como informar de forma *“clara y audible a los participantes en la reunión de esa decisión y concedérseles un tiempo razonable para que se dispersen voluntariamente”*²⁶.

Como consecuencia, solicitan también que se condicione el referido inciso cuarto 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”*²⁷.

Cargos contra la expresión “salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor” presente en el artículo 54 del Código de Policía

21. Finalmente, afirman que el aparte del artículo 54 que dice *“salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor”* es incompatible con el artículo 37 de la Carta Superior. En su criterio, dotar a los alcaldes de la facultad de no autorizar el uso temporal de vías por circunstancias excepcionales o de fuerza mayor desconoce que el aviso previo para reuniones o manifestaciones públicas tiene carácter informativo y no de permiso. Entonces, solicitan que se declare la constitucionalidad condicionada de la expresión en el entendido de que *“tal restricción sólo procede en casos extremos en los que sea absolutamente necesaria para evitar amenazas graves*

²⁵ Folio 38.

²⁶ Folio 40.

²⁷ Folio 40.

e inminentes –no eventuales e hipotéticas– al orden público, excluyendo del concepto de orden público las alteraciones del tráfico”²⁸.

IV. INTERVENCIONES

1. Universidad del Rosario²⁹

La Universidad, a través del grupo de investigación en Derechos Humanos, solicita que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas, en tanto comparten “*plenamente los argumentos esenciales esgrimidos por los demandantes*”, en relación con la vulneración de la reserva de ley estatutaria.

Los intervinientes explican que el derecho de reunión y manifestación, además de ser un derecho fundamental en sí mismo, instrumentaliza otro tipo de prerrogativas como las de la libertad de expresión, de locomoción, de asociación, huelga y participación en asuntos públicos. Resaltan la importancia de proteger este derecho, tanto en su “*dimensión estática (reunión)*” como “*dinámica (movilización)*”, ya que ha sido resultado de las luchas reivindicatorias de grupos minoritarios históricamente marginados que buscan visibilización social y política. En esencia –refieren–, que este es un pilar fundamental de la democracia participativa, que según los artículos 37, 152 y 153 de la Constitución, sólo puede ser limitado a través de una ley estatutaria.

Sostienen que en el caso examinado, las normas regulan contenidos integrales del derecho que afectan su núcleo fundamental y además establecen mecanismos para su protección y ejercicio. Argumentan que el Código Nacional de Policía reglamenta los fines e intereses del derecho de reunión y manifestación, los procedimientos para su materialización, las sanciones que pueden ser impuestas cuando se afecte el desarrollo de manifestaciones pacíficas, entre otras. Todo lo cual “*escapa de la competencia ordinaria del legislador para sumirla en el campo de los procedimientos especiales de las leyes estatutarias*”³⁰.

A continuación, los intervinientes explican que existe una estrecha relación entre el derecho de reunión y manifestación, y el bloque de constitucionalidad, debido a que el primero ha sido reconocido en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos a través de diversos instrumentos internacionales. Reconoce que esta integración refuerza la necesidad de que la regulación de este derecho se realice a través de una ley estatutaria, en especial, si se tiene en cuenta que los Relatores Internacionales han evidenciado que “*algunos Estados lo han regulado o restringido a tal punto que lo han hecho inoperante o demasiado abstracto*”, situación que debe prevenirse.

²⁸ Folio 40.

²⁹ Escrito presentado el 14 de diciembre de 2016, por Beatriz Londoño Toro y Nicolás Felipe Mendoza Cerquera, en calidad de Directora y miembro del grupo de investigación en Derecho Humanos de dicha universidad. Folios 85 a 94 ib.

³⁰ Folio 91 ib.

En esta intervención no se presentaron argumentos relacionados con los cargos de fondo formulados en la demanda D-11755.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho³¹

El Ministerio solicita que esta Corte declare la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016.

En *primer lugar*, explica las razones por las cuales considera que las normas acusadas no son objeto de reserva de ley estatutaria. Sustenta que “*a pesar de que los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica son fundamentales, sólo la regulación que afecte el núcleo esencial de estas tendría hacerse por vía de una ley de rango estatutario*”³². Explica que las normas del Código de Policía no están encaminadas a “*recortarlos o limitarlos, sino a establecer parámetros operativos y logísticos necesarios para garantizar que su ejercicio se desarrolle en el marco del orden y la civilidad*”³³. Recuerda que la jurisprudencia de esta Corte³⁴ ha establecido que no toda regulación en torno a los derechos fundamentales debe surtir el trámite de ley estatutaria.

Para sostener esta tesis, el Ministerio analiza artículo por artículo y concluye que: (i) la exigencia del aviso previo está relacionada con la garantía de los aspectos logísticos y operativos de las manifestaciones (art. 53); (ii) la norma impone a los alcaldes el deber de verificar que las manifestaciones no afecten los derechos de las demás personas (art. 54); (iii) el Código no establece medidas de protección que afecten el núcleo fundamental de la reunión o la manifestación, sino que éstas están dirigidas a conservar “*la legitimidad democrática y social de su ejercicio y goce frente a la sociedad y la opinión pública*” (art. 55); (iv) la actuación de la fuerza pública sólo se hará efectiva cuando ésta sea necesaria, y en todo caso, atenderá al principio de proporcionalidad y de garantía de los derechos de las personas (art. 56); y (v) el disponer el acompañamiento a las movilizaciones es una medida encaminada a la protección de los derechos humanos de quienes ejercen la movilización pacífica y de evitar intervenciones que amenacen la convivencia. Por todo lo anterior, el Ministerio colige que ninguna de estas normas afecta de manera directa los derechos de reunión y manifestación pacífica y, por ende, estas materias no están sujetas a reserva de ley estatutaria.

En *segundo lugar*, esta Cartera refiere que las normas acusadas que le asignan facultad reglamentaria residual al Gobierno Nacional y a los alcaldes municipales y distritales, no afectan el artículo 37 de la Constitución. Lo anterior, pues esta facultad fue otorgada directamente por el Legislador y

³¹ Escrito presentado el 14 de diciembre de 2016, por Diana Alexandra Remolina Botía, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho. Folios 95 a 104 ib.

³² Folio 98 reverso, ib.

³³ Folio 98 reverso, ib.

³⁴ Cita la sentencia C-662 de 2000 M. P. Fabio Morón Díaz.

tiene por finalidad optimizar la gestión del riesgo inherente o connatural que se genera cuando se presentan movilizaciones. Reitera que el margen residual de competencia otorgado a los alcaldes está estrechamente relacionado con las condiciones y requisitos operativos para la realización de actividades que involucren aglomeraciones. Por lo tanto, estiman que este cargo debe ser desestimado.

Como *tercer punto*, expresa que el hecho de que las reuniones o manifestaciones públicas deban defender un fin legítimo no vulnera el principio democrático y el pluralismo, y tampoco constituye una limitación a la libertad de expresión, como lo pretende la demanda. Todo lo contrario, con la norma, el Legislador estableció la posibilidad de ejercer estos derechos con el objeto de exponer diferentes ideas e intereses de todo orden, al establecer “*cualquier otro fin legítimo*”. Asevera que de ello no se puede desprender que las manifestaciones estén sujetas a la “*dirección estatal del pensamiento*”³⁵.

Adicionalmente, precisa que la norma posibilita la aplicación de medidas correctivas para todos aquellos que irrespeten manifestaciones por razón de sexo, raza, creencia religiosa o política, lo cual constituye una garantía amplia para la libertad de expresión. Por tanto, señala que la expresión acusada es constitucional.

En *cuarto lugar*, indica que el aviso previo para las reuniones o manifestaciones en el espacio público no desconoce el principio de efectividad de los derechos, ni constituye una limitación irrazonable. Lo anterior, pues este requisito ya había sido avalado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-742 de 2012³⁶, cuando indicó que esta “*medida [solicitud del aviso previo] desarrolla un fin legítimo en cuanto permite a las autoridades adoptar las medidas requeridas para facilitar el ejercicio de los derechos constitucionales sin entorpecer el desarrollo normal de las actividades de la comunidad*”³⁷.

Por último, y como *quinto punto*, para el Ministerio no se vulnera el derecho de reunión al establecer la facultad de la autoridad de policía de disolver las reuniones o manifestaciones en el espacio público por alteración del orden público, porque esa facultad sólo puede ser usada estrictamente cuando se produzcan alteraciones a la convivencia, “*con el objetivo exclusivo de evitar amenazas graves e inminentes*”. Así mismo, anuncia que la facultad de los alcaldes para no autorizar el uso temporal de las vías por circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, tiene una finalidad legítima y, por ello, es constitucional.

A partir de todo lo anterior, concluye que las normas del Código de Policía se encuentran ajustadas a la Carta Política.

³⁵ Folio 100 ib.

³⁶ M. P. María Victoria Calle Correa.

³⁷ Folio 100 reverso, ib.

3. Ministerio de Defensa Nacional³⁸

El Ministerio de Defensa solicita que se declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas del Código de Policía, como quiera que se ajustan a la Constitución³⁹.

Explica que el Código de Policía se creó como una herramienta ágil para prevenir, controlar y atacar aquellas conductas que atenten contra la seguridad y estabilidad de la comunidad. Resalta la naturaleza preventiva que se imprimió a la Ley 1801 de 2016. El Ministerio cita varias sentencias en las cuales esta Corte evaluó normas del Código de Policía anterior, para señalar que los problemas jurídicos que presenta la demanda ya fueron abordados por esta Corte. Específicamente en relación a la necesidad de presentar un “*aviso previo*” para el ejercicio de los derechos de reunión y de manifestación.

Refiere que el derecho de reunión y de manifestación tiene límites que corresponden, entre otros, la obligación de garantizar y salvaguardar el orden público. Indica que “*el carácter preeminente de estos valores afectados exige, en una sociedad democrática, que la Constitución conceda con poderes a la autoridad para imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable, como requisito indispensable de la proyectada reunión, para poder conocer su alcance*”⁴⁰.

4. Alcaldía Mayor de Bogotá⁴¹

A través de la Directora de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico, la Alcaldía pide la **EXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas, pues las mismas no debieron ser tramitadas a través de una ley estatutaria. La Alcaldía analiza las reglas jurisprudenciales relacionadas con la reserva de ley estatutaria y expone que, si bien las disposiciones acusadas contienen restricciones del derecho de manifestación pública, mediante el deber de dar aviso y la posibilidad de no autorizar el uso temporal de vías públicas, ello no constituye una regulación integral, estructural y completa de este derecho, razón por la cual, estos artículos no debieron seguir el trámite estatutario.

Argumenta que “*tampoco se toca el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación pública, por cuanto no se incluyen restricciones extremadamente fuertes o requisitos materialmente imposibles de cumplir, o términos extremadamente largos que hagan nugatorio e inocuo su*

³⁸ Escrito enviado por correo electrónico el 14 de diciembre de 2016, por Sandra Marcela Parada Aceros, en calidad de apoderada especial del Ministerio. Folios 105 a 125 ib. El 19 de diciembre de 2016, se recibió el mismo documento por escrito.

³⁹ El Ministerio solicita la exequibilidad de todas las normas, sin embargo, sólo se pronuncia sobre la constitucionalidad del aviso previo consagrado en el artículo 53 del Código.

⁴⁰ Folio 125.

⁴¹ Escrito presentado el 15 de diciembre de 2016 por Luz Elena Rodríguez Quimbayo en calidad de Directora de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía. Folios 126 a 146 ib.

materialización”⁴². Cuestiona que aceptar que cualquier restricción de un derecho fundamental deba ser objeto de ley estatutaria, es un absurdo en el que la competencia ordinaria del Congreso sería inoperante.

De otro modo, la Alcaldía pasa a analizar los cargos de fondo y solicita que la Corte declare las expresiones acusadas ajustados a la Constitución. Así, explica que la expresión *“fin legítimo en nada vulnera la Constitución”*. Señala que el demandante no explica por qué el concepto de legitimidad constituye una censura de discursos, por tanto, argumenta que el cargo no es claro.

Ahora, respecto de las acusaciones contra el inciso 2 del artículo 53 (aviso previo), afirma que la norma no busca impedir el goce efectivo del derecho de reunión sino que, por el contrario, lo regula y permite su cabal ejercicio en consonancia con las necesidades de la convivencia social. Para la Alcaldía es evidente que *“la exigencia se trata de un aviso y no de un permiso”*⁴³.

Al analizar el inciso 4 del artículo 53, la Alcaldía reconoce la esencia disruptiva de la protesta y la necesidad de que la misma genere molestias e incomodidades, pero aduce que en ningún caso, esta esencia puede ser entendida como una alteración a la convivencia. Recuerda que la protesta también debe estar fundada en el respeto de los derechos de los demás. Por tanto, estima *“ilógico pensar que la autoridad correspondiente no pudiera disolver una manifestación pública”*⁴⁴.

Por último, al revisar el artículo 54, asevera que las acusaciones de la demanda son falsas, pues con ellas no se faculta a los alcaldes distritales o municipales para prohibir o evitar la manifestación pública, pues las causales para que no se permita el uso de las vías públicas son sólo la fuerza mayor o las circunstancias excepcionales.

5. Ministerio del Interior⁴⁵

Preliminarmente, el Ministerio aclara que anexa un concepto anterior en el cual amplía algunas de las ideas aquí presentadas. Posteriormente, explica que en Colombia los contenidos de los derechos a la reunión y a la manifestación no son absolutos, *“empero, su restricción depende de la aplicación de los principio de proporcionalidad y razonabilidad”*⁴⁶. En esa medida, destaca que esa Cartera tiene una visión distinta a la de la demanda, pues mientras ésta se fundamenta en la ambigüedad de ciertas expresiones, el Ministerio considera que las normas generan tensiones constitucionales que se pueden

⁴² Folio 129 ib.

⁴³ Folio 131 ib.

⁴⁴ Folio 132 ib.

⁴⁵ Escrito presentado el 15 de diciembre de 2016 por Cristina Uchima Bohórquez en calidad de apoderada del Ministerio. Folios 147 a 162 ib.

⁴⁶ Folio 148, reverso, ib.

solucionar si se reemplaza la palabra “convivencia” contenida en el artículo 53, por “orden público”⁴⁷.

Respecto de la demanda contra el aviso previo, el Ministerio “coincide con los demandantes en que el mismo no debe ser considerado un permiso”, sino como un medio para que las autoridades dispongan la logística necesaria para que la protesta se desarrolle.

Finalmente, se resalta que si bien en ninguna de las dos demandas se presentan cargos de fondo contra el artículo 56 del Código de Policía (sobre la actuación de la Fuerza Pública en las movilizaciones terrestres), el interviniente sí plantea algunos reparos al respecto. Explica que no es clara la alusión o no a la posibilidad de intervención de las Fuerzas Militares, por tanto es necesario que se defina. Aunado a esto, explica que la injerencia militar en las manifestaciones conlleva riesgos sociales e implica el desconocimiento del artículo 217 de la Constitución.

Por consiguientes solicita que: “i) la expresión convivencia contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 debe ser eliminada, salvo que se condicione a que el correcto entendimiento sea el de orden público; ii) el aviso previo contenido en ese mismo artículo es constitucional, toda vez que de la lectura de la norma no es posible deducir que se trate de un permiso y iii) el inciso final del artículo 56 debe ser morigerado y su inciso final declarado inconstitucional por las razones antes mencionadas”⁴⁸.

6. Policía Nacional⁴⁹

El Secretario General de la Policía solicita que se declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas.

El interviniente resalta que el espíritu del Código Nacional de Policía es, en esencia, eminentemente preventivo en pro de la convivencia pacífica en todo el territorio nacional y que su mayor cambio de perspectiva fue la despenalización de ciertos comportamientos sociales que hoy son considerados contrarios a la convivencia. Sostiene que a partir de este Código el Legislador creó las herramientas necesarias para que las autoridades regulen la vida en sociedad, siempre respetuosas de los derechos fundamentales de las personas.

Después de ese preámbulo, indica que las normas acusadas no regulan integralmente el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, por tanto, “mal podría supeditarse su trámite a los parámetros establecidos para la formulación y expedición de una Ley Estatutaria”⁵⁰. Resalta que la

⁴⁷ Folio 149 ib.

⁴⁸ Folio 149, reverso, ib.

⁴⁹ Escrito enviado por correo electrónico el 15 de diciembre de 2016, por el Coronel Pablo Antonio Criollo Rey en calidad de Secretaria General de la Policía. Folios 163 a 191 ib.

⁵⁰ Folio 170 ib.

teleología de las normas demandadas *“tiende al establecimiento de parámetros idóneos para permitir la articulación del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública de los titulares, frente a las garantías de orden sustancial que se encuentran radicadas en cabeza de los demás ciudadanos”*⁵¹.

Respecto de los cargos de fondo, explica que la acusación en contra de la expresión *“fin legítimo”* es infundada, en tanto el concepto de legitimidad, no es diferente al regulado en el orden constitucional y tiene como finalidad evitar conductas como la apología al genocidio o la instigación para delinquir. Asegura que la demanda parte del error de entender que todo ejercicio de los derechos a la reunión y manifestación implica una necesaria alteración del orden público, lo cual contradice la jurisprudencia constitucional al respecto y por ello, se entiende el aviso previo como un permiso. Ratifica, en todo caso, que el aviso previo no puede ser entendido como un permiso, sino como el medio a partir del cual se informa a la autoridad para permitir su despliegue logístico y administrativo.

En cuanto a la posibilidad de disolver reuniones y manifestaciones en el espacio público, afirma que la demanda incurre en una falacia, al fundar la presunta inconstitucionalidad de la norma en la ausencia de medidas previas que deban ser usadas por la autoridad antes de disolver la reunión. Explica que según los artículos 149 y 166 del mismo Código, esas medidas existen y deben ser aplicadas. Por tanto, no puede desprenderse de la norma acusada que se ataque el núcleo esencial de los derechos en cuestión.

7. Universidad Libre de Bogotá⁵²

El Director del Observatorio de intervención ciudadana y algunos estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad solicitan que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas por vicios de competencia, al considerar que se vulnera la reserva de ley estatutaria. De manera subsidiaria, piden la **EXEQUIBILIDAD** de los apartes acusados por vicios de fondo, por estimar que las normas son acordes a la Constitución.

Los intervinientes precisan que el objetivo directo del Legislador al expedir las normas acusadas fue reglamentar integralmente el derecho de reunión y manifestación, pues se impuso límites, permisos y prohibiciones a estos derechos, lo cual afecta su núcleo esencial. Por tanto, con las expedición de estas normas de incumplió lo estipulado por los artículos 152 y 153 de la Constitución.

Al analizar la facultad de disolver reuniones y manifestaciones, los intervinientes explican que la norma responde a un fin constitucionalmente legítimo: la conservación del orden público. Explican que la demanda no

⁵¹ Folio 173 ib.

⁵² Escrito presentado el 16 de diciembre de 2016, por Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Javier Enrique Santander Días y Édgar Valdeleón Pabón en calidad de Director y estudiantes del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad. Folios 192 a 198 ib.

cuestiona en sí misma la facultad de disolver las reuniones o manifestaciones, sino el momento en que dicha disolución sucede, por tanto, esta solicitud no debe ser estimada.

En relación con el “*fin legítimo*”, argumentan que éste es un concepto jurídico indeterminado que es válido bajo el régimen constitucional. Explican que la legitimidad o no de la manifestación debe “*contrastarse con el ordenamiento jurídico que regula la materia y no con la facultad de apreciación de la administración para juzgar a priori*”, y evaluarse sólo cuando se está en ejercicio pleno de ese derecho, “*puesto que en otra interpretación, el cumplimiento de la finalidad legítima se convierte en un requisito previo al ejercicio de la manifestación, lo cual es inconstitucional*”⁵³.

8. Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP⁵⁴ -

Miembros de la FLIP, inicialmente, describen la conexión entre los derechos de reunión y manifestación y el derecho a la libertad de expresión. Resaltan la importancia del rol de las protestas sociales “*como mecanismo para expresar discursos políticos y sobre asuntos de interés público*”. En ese sentido, recuerdan que existe una presunción a favor de la libertad de expresar cualquier tipo de discursos, incluso aquellos “*chocantes, impactantes, indecentes, escandalosos y similares*”.

Sobre la reserva de ley estatutaria, los intervinientes advierten que las normas acusadas sí definen las condiciones para ejercer el derecho de reunión y manifestación, las formas de protección y sus límites, que son elementos estructurales de su definición, por tanto, las normas acusadas deben ser declaradas **INEXEQUIBLES**.

En cuanto a las limitaciones que se demandan derivadas de los artículos 53, 54, 55 y 56 del Código de Policía, indican que las mismas deben superar “*la prueba tripartita*” para que puedan ser constitucionales. Así explica que tales limitaciones deben (1) estar expresamente consagradas en la ley; (2) perseguir fines legítimos; y (3) cumplir los parámetros de necesidad y proporcionalidad. En este sentido, comparten los argumentos de la demanda pues refieren que si bien se supera el primer ítem, las restricciones derivadas de los artículos 53, 54, 55 y 56 acusados no son taxativas ni claras y son imprecisos, en tanto generan un amplio margen de interpretación para la autoridad administrativa. Por tanto solicitan que los artículos 53, 54, 55 y 56 se declaren **INEXEQUIBLES**.

Ahora bien, respecto del deber de dar aviso previo a las autoridades, expresan que éste no puede ser entendido como un proceso previo de aprobación o desaprobación de la protesta, pues de ser así, éste deber podría constituir

⁵³ Folio 197 ib.

⁵⁴ Escrito presentado el 12 de enero de 2017, por Pedro Vaca Villareal, Emmanuel Vargas Penagos, Luisa Fernanda Isaza Ibarra y Jessica Fernanda Cortes Casas, en calidad de miembros de la Fundación para la Libertad de Prensa. Folios 237 a 245 ib.

censura previa, que está expresamente prohibida por los organismos internacionales y por la misma Constitución Política colombiana. Por lo tanto, este aviso sólo puede tener una finalidad informativa. En concordancia solicitan que, de manera subsidiaria, declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de este requisito, *“bajo el entendido de que el requisito de aviso no puede convertirse en un medio para autorizar o desautorizar el desarrollo de una manifestación o reunión”*.

Por último, solicitan a la Corte que aclare en este pronunciamiento que *“cualquier intervención de la Policía Nacional debe dejar por fuera a los periodistas y otros ciudadanos que se encuentren en el lugar, no participando de la manifestación, sino reportando los hechos que se presenten, incluida la misma actuación de la Policía. Medidas como el decomiso de cámaras o la eliminación de material periodístico u otras que obstruyan ilegítimamente el trabajo periodístico en estos escenarios no es admisible”*⁵⁵.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas, debido a que vulneran el principio de reserva de ley estatutaria. La Procuraduría planteó los siguientes problemas jurídicos:

*“[E]n el presente proceso corresponde determinar si los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 801 de 2016 del Código Nacional de Policía y Convivencia, al regular de manera integral el derecho fundamental de reunión y manifestación pública, efectivamente vulnera el principio de ley estatutaria. Y, en segundo lugar, verificar si las normas demandadas vulneran lo dispuesto en los artículos 11, 13, 20, 37 y 49 de la Constitución Política, al restringir o afectar los deberes de protección de los derechos de reunión y manifestación pública”*⁵⁶.

Para la Vista Fiscal, el nuevo Código de Policía actualizó varias materias para hacer efectiva la convivencia, lo anterior, respecto del antiguo Decreto Legislativo 1355 de 1970. En este proceso, advierte la Procuraduría, el Legislador pretendió regular los derechos fundamentales en cuestión, de manera íntegra, estructural y completa. Por ende, es necesario concluir que los artículos acusados efectivamente contienen elementos principales como las condiciones de ejercicio del derecho, la obligación de dar aviso, las restricciones a su finalidad, entre otras, y en consecuencia, debían ser tramitados a través de una ley estatutaria.

La Procuraduría no emite pronunciamiento acerca de los otros cargos presentados en la demanda tramitada en el expediente D-11755.

⁵⁵ Folio 245 ib.

⁵⁶ Folio 252, reverso, ib.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra varios preceptos que forman parte de una ley de la República.

Planteamiento del caso y cuestiones previas

2. Los ciudadanos Carlos Esteban Romo Delgado (**D-11747**), César Rodríguez Garavito y Sebastián Lalinde Ordoñez (**D-11755**), presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016 “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana*”. Lo anterior, por considerar que el trámite de la expedición de los artículos acusados quebrantó los artículos 37, 152 y 153 de la Constitución, en tanto, la materia regulada está sujeta a **reserva de ley estatutaria**. Por este cargo solicitan que la Corte declare la inexecutable de las normas.

La Universidad del Rosario, la Universidad Libre y la FLIP consideran que las normas son inexecutable por violar la reserva de Ley estatutaria. Por el contrario, el Ministerio de Justicia y Derecho, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Policía Nacional solicitan que se declare la executable de las disposiciones acusadas, pues consideran que esas normas no regulan de forma integral el derecho de reunión y manifestación pública, ni imponen limitaciones que afecten de forma directa el ejercicio del derecho, por lo tanto, no era necesaria la reserva de Ley estatutaria.

3. De otra parte, los ciudadanos demandantes en el expediente **D-11755** solicitaron:

(i) La inexecutable de la expresión “*o de cualquier otro fin legítimo*” contenida en el inciso primero del artículo 53, por considerar que vulnera el principio democrático y el pluralismo. Explican que la expresión acusada permite la posibilidad de sujetar el contenido de una manifestación a la dirección estatal del pensamiento y de la opinión, lo cual no está avalado por la Carta Superior, ya que ésta no diferencia el status o valor de las ideas y protege la expresión de cualquier discurso o ideología. Además, consideran que vulnera la Constitución porque la expresión no es clara ni precisa.

(ii) La executable condicionada del primer fragmento del inciso segundo del artículo 53, que dice “*Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico*”, pues consideran que la norma viola los artículos 2° y 37 de la Constitución. Esto al desconocer la naturaleza disruptiva de la protesta y restarle valor al principio de efectividad de los

derechos. Así, argumentan que el aviso sólo debe proceder en los casos en que se haga uso de las vías públicas y sea necesaria la organización previa, de lo contrario éste implicaría un límite desproporcionado para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública.

(iii) La exequibilidad condicionada de la expresión “*alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta*” contenida en el inciso cuarto del artículo 53, porque viola el artículo 37 de la C.P.. Reiteran que la protesta es por naturaleza disruptiva, luego la única lectura válida de la norma es aquella que entiende que la manifestación sólo puede ser disuelta cuando existan alteraciones graves que puedan vulnerar los derechos de terceros.

(iv) La exequibilidad condicionada de la expresión “*salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor*” consagrada en el artículo 54, por considerar que la misma viola el artículo 37 de la Constitución. Refieren que la expresión acusada puede suponer una limitación inconstitucional del derecho de reunión y manifestación públicas por parte de los alcaldes, debido a la falta de precisión de la misma. Solicitan que se condicione la norma en el entendido de que la no autorización sólo procede cuando sea necesario para evitar amenazas graves e inminentes al orden público y las decisiones deben ser motivadas y ofrecer otra vía para llevar a cabo la manifestación.

En cuanto a los cargos presentados en la demanda **D-11755**, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa, la Alcaldía de Bogotá, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Universidad Libre consideran que el artículo 53 no limita la libertad de expresión ni el derecho a la protesta, al establecer que las expresiones deben versar sobre un fin legítimo. Igualmente, que los requisitos y facultades que establece la disposición cumplen con fines legítimos.

La Procuraduría General de la Nación solicita la declaratoria de inexecutable de los artículos demandados, pues el Código Nacional de Policía y Convivencia regula el derecho fundamental a la protesta, situación que debe ser regulada a través de una ley estatutaria, según lo consagrado en los artículos 37, 152 y 153 de la Constitución. En este sentido, insiste que a través de los artículos demandados se regularon las condiciones del ejercicio del derecho de protesta, la obligación de dar aviso y las restricciones a su finalidad, entre otras.

Ahora bien, previo a establecer los problemas jurídicos de fondo, esta Corporación debe resolver si se configura el fenómeno de cosa juzgada, pues las **Sentencias C-223 de 2017⁵⁷** y **C-281 de 2017⁵⁸**, analizaron algunos apartes de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana) que también fueron demandados en la presente oportunidad.

⁵⁷ M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁸ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

Cuestión previa: Cosa juzgada constitucional

4. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Por lo tanto, las sentencias en sede de control de constitucionalidad proferidas por esta Corporación hacen tránsito a cosa juzgada y son inmutables, vinculantes y definitivas⁵⁹. En el mismo sentido, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 establecen que las decisiones que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos *erga omnes*⁶⁰.

5. De conformidad con lo anterior, este Tribunal ha determinado que la cosa juzgada implica que sus providencias tienen un carácter definitivo e incontrovertible y proscriben los litigios o controversias sobre el mismo tema. Esa prohibición se extiende a la reproducción de normas que hayan sido declaradas inexecutable por razones de fondo, mientras que subsistan los parámetros constitucionales que sirvieron como fundamento de esa determinación⁶¹. Así, la obligatoriedad de las decisiones responde a la protección del principio de seguridad jurídica y a la guarda de la primacía de la Constitución⁶².

En consonancia, la Corte Constitucional ha establecido que la cosa juzgada tiene una “(...) *función negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas*”⁶³.

6. En la **Sentencia C-744 de 2015**⁶⁴ se reiteraron las reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia de cosa juzgada, a partir de las cuales se establece que ésta se configura cuando: “(...) (i) *se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente; y (iii) no haya variado el patrón normativo de control*”⁶⁵⁶⁶. Es decir, para que se constate el fenómeno se requieren tres elementos: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de *causa*

⁵⁹ Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁰ Sentencia C-744 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶¹ Sentencia C-397 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶² Sentencia C-583 de 2016 Aquiles Arrieta Gómez.; Sentencia C-744 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado reiterando la sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶³ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado reiterada en la sentencia C-472 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁶⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁵ Crf., entre otras, sentencias C-494 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos y C-228 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶⁶ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

petendi; y (iii) subsistencia del parámetro de constitucionalidad, esto es, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión⁶⁷, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración⁶⁸.

Cabe reiterar que la cosa juzgada, como una institución jurídico-procesal que protege la seguridad jurídica, es una categoría general del derecho que se regula de forma unitaria, sin perjuicio de que varíe dependiendo de la naturaleza del asunto. Por ejemplo, en los casos de litigios concretos el tercer elemento se referirá a la identidad de partes. No obstante, en sede de control de constitucionalidad esa diferencia se traduce en los efectos de la decisión, que en este campo serán *erga omnes*, mientras que en otros serán, generalmente, *inter partes*.

En relación con la cosa juzgada constitucional, la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado que la misma puede ser **absoluta** o **relativa** – **explícita** o **implícita**–, **formal** o **material** y **aparente**⁶⁹ o **real**⁷⁰.

7. La cosa juzgada constitucional **absoluta** se da cuando la providencia que decide sobre la constitucionalidad de una disposición no limita su alcance. En esos casos, se entiende que se realizó un examen comprensivo frente a todo el texto constitucional. De otra parte, la cosa juzgada constitucional **relativa** puede llegar a ser explícita o implícita.

El primero de los supuestos –cosa juzgada **explícita** – se da cuando la Corte declara la exequibilidad de un contenido normativo, pero limita el alcance de la decisión en la parte resolutive a los cargos estudiados⁷¹. En los casos en los cuales no se señalen los efectos del fallo se entiende que la decisión hace tránsito a cosa juzgada absoluta⁷². El segundo de los supuestos, la cosa juzgada **implícita**, se configura cuando, aunque no se limite el alcance del control de constitucionalidad en la parte resolutive, se restringe el alcance de la cosa juzgada en la parte motiva de la providencia⁷³. Igualmente, se trata de

⁶⁷ Sentencia C-257 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández citando sentencia C-1489 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁸ Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁹ Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil reiterando la Sentencia C-700 de 1999. “*Ha dicho la Corte que la cosa juzgada es apenas aparente, cuando la declaratoria de constitucionalidad de una norma, carece de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En estos eventos “...la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado...”, tiene como consecuencia que la decisión pierda, “...la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria en casos ulteriores en los cuales se vuelva a plantear el asunto tan sólo supuesta y no verdaderamente debatido...”. Es decir que en este caso es posible concluir que en realidad no existe cosa juzgada y se permite una nueva demanda frente a la disposición anteriormente declarada exequible y frente a la cual la Corte debe proceder a “... a resolver de fondo sobre los asuntos que en anterior proceso no fueron materia de su examen y en torno de los cuales cabe indudablemente la acción ciudadana o la unidad normativa, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”.*”

⁷⁰ Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷¹ Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷² Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷³ Sentencia C-478 de 1998 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra “, “...en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos...”.

cosa juzgada relativa implícita cuando el fallo sólo revisa la disposición frente a algunos parámetros constitucionales o sólo evalúa un aspecto de constitucionalidad⁷⁴.

8. La jurisprudencia ha establecido que la cosa juzgada constitucional **formal**⁷⁵ se verifica: “‘(...) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...’⁷⁶, o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual⁷⁷. Este evento hace que ‘... no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...’⁷⁸”⁷⁹.

9. Por otro lado, la Corte ha determinado que habrá cosa juzgada constitucional **material** cuando: “‘(...) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas⁸⁰. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada”⁸¹.

Luego, la cosa juzgada también se configura cuando se haya variado el contenido de una norma, siempre que no se afecte el sentido esencial de la misma. En un sentido más amplio, la cosa juzgada material opera “cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política (...)”⁸².

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido cuatro **reglas para verificar si existe cosa juzgada material**, a saber: (i) que un acto jurídico haya sido declarado previamente inexecutable; (ii) que la disposición acusada contenga el mismo sentido normativo que fue retirado del ordenamiento, esto es que lo reproduzca. Esa identidad se constata a partir de la redacción del texto y del contexto en el que se ubica la norma, ya que puede suceder que la redacción haya variado pero el contenido normativo sea el mismo en virtud del contexto; (iii) que el contenido normativo que fue declarado inexecutable lo haya sido por razones de fondo y no por vicios de procedimiento; y (iv) que subsista el

⁷⁴ Auto 131 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo “... el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada..”.

⁷⁵ Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁶ Sentencia C-489 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁷⁷ Sentencia C-565 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁷⁸ Sentencia C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁷⁹ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁰ Sentencias C-532 de 2013, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-287 de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-427 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre muchas otras.

⁸¹ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸² Sentencia C-583 de 2016 Aquiles Arrieta Gómez citando las sentencias C-427 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero y sentencia C-1064 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

parámetro constitucional que fundamentó la motivación de la inconstitucionalidad⁸³.

Por último, también se ha establecido que la cosa juzgada material en estricto sentido se predica de disposiciones que han sido declaradas inexequibles. En los casos en que una norma haya sido declarada exequible, el Legislador no está vedado de reproducirla y si es cuestionada, la Corte debe entrar a analizar si existe un nuevo contexto, nuevos cargos o si la Corte encuentra razones poderosas para ajustar su jurisprudencia o cambiarla. En los anteriores casos se ha dicho que se trata de cosa juzgada *material en sentido lato o impropio*⁸⁴.

10. Ahora bien, *los efectos de la cosa juzgada* en el control de constitucionalidad están condicionados a la manera en que la Corte resuelve las demandas que son sometidas a su jurisdicción. En efecto, la declaratoria de *inexequibilidad* de una norma, implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corporación, por tal razón la acción que se presente con posterioridad deberá rechazarse o proferirse un fallo inhibitorio y estarse a lo resuelto en la decisión anterior⁸⁵.

Del mismo modo, si este Tribunal ha resuelto la *exequibilidad* de una norma que con posterioridad es nuevamente acusada, debe analizarse cuál fue el alcance de la decisión previa, con la finalidad de “(...) *definir si hay lugar a un pronunciamiento de fondo o si por el contrario la problemática ya ha sido resuelta, caso en el cual, la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior*”⁸⁶.

En los eventos en los que se ha dictado una decisión de *constitucionalidad condicionada* “*la cosa juzgada puede tener como efecto que la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico*”⁸⁷. A su vez, “*en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia aditiva la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar*”⁸⁸.

Los efectos de la cosa juzgada en las sentencias de inexequibilidad con efectos diferidos. Reiteración de jurisprudencia

⁸³ Sentencia C-583 de 2016 Aquiles Arrieta Gómez, sentencia C-311 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁴ Sentencia C-583 de 2016 Aquiles Arrieta Gómez, sentencia C-311 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁸⁵ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁶ Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁷ Sentencia C-472 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo

⁸⁸ Sentencia C-472 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo

11. A partir de las **Sentencias C-957 de 2001**⁸⁹, **C-863 de 2001**⁹⁰, **C-1049 de 2001**⁹¹, **C-1211 de 2001**⁹² y **C-027 de 2012**⁹³, así como del **Auto 311 de 2001**⁹⁴, la Corte Constitucional estableció que no era posible realizar un nuevo juicio de constitucionalidad de las normas que hubieren sido declaradas inexecutable a través de un fallo de constitucionalidad con efectos diferidos. En otras palabras, el pronunciamiento hecho por esta Corporación hace tránsito a cosa juzgada, aunque los efectos de su inexecutableidad están sujetos a un plazo. Sin embargo, esa posición ha cambiado. Veamos.

12. En efecto, la Corte en un principio negó la posibilidad de estructurar un nuevo juicio de constitucionalidad cuando los efectos de la sentencia hubieren sido diferidos en el tiempo. En ese primer momento, ordenó estarse a lo resuelto con fundamento en falencias de orden formal y procedimental, pese a que en la nueva demanda se hubieran estructurado vicios sustantivos de cuerpos normativos o de preceptos legales que aún producían efectos jurídicos dentro del ordenamiento jurídico. La Corte fue más allá y estableció que esta prohibición operaba incluso cuando el fallo inicial que declaraba la inconstitucionalidad versaba sobre un cuerpo normativo como tal, y posteriormente se demandara una o más disposiciones que la integraban, en la medida en que lo que se predica del conjunto, también se predica de sus elementos constitutivos.

Por ejemplo, en la **Sentencia C-027 de 2012**, anteriormente referida, esta Corporación ordenó estarse a lo resuelto en la **Sentencia C-366 de 2011**, que declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010 (que modificó el Código de Minas) con fundamento en que su expedición no estuvo precedida de la consulta previa a las comunidades indígenas, aunque en razón a los efectos diferidos de dos años consagrados en el mismo fallo: (i) el cuerpo normativo se encontraba vigente al momento del nuevo pronunciamiento judicial; y (ii) la nueva demanda alegaba una falencia distinta a la omisión de la consulta previa. Asimismo, en las Sentencias C-957 de 2001, C-853 de 2001, C-1049 de 2001 y C-1211 de 2001, y en el Auto 311 de 2001, aunque se presentaron cargos diferentes a los analizados en la **Sentencia C-737 de 2011**⁹⁵, la Corte ordenó estarse a lo resuelto a tal decisión, que determinó la violación de los principios de unidad de materia e identidad flexible.

13. Para adoptar esta posición jurisprudencial, la Corte indicó que si al momento de proferir una sentencia de inexecutableidad se ha determinado una falencia procedimental insalvable, propiamente lo que se ha establecido es que no existe ninguna ley que pueda ser controlada y retirada del ordenamiento. En otros términos, cuando el fallo judicial se sustenta en vicios de orden procedimental, el cuerpo normativo declarado inconstitucional nunca surgió a

⁸⁹ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁹⁰ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁹¹ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁹² M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹³ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁹⁴ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁹⁵ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

la vida jurídica, de modo que sobre disposiciones inexistentes no es viable el control abstracto de constitucionalidad.

Igualmente, este Tribunal sostenía que la decisión sobre la inexecutableidad diferida de la ley o de un precepto legal era inamovible en virtud del principio de cosa juzgada, de manera que no podría ser modificada posteriormente, ni para declararla executable, ni para ordenar su retiro inmediato del ordenamiento jurídico, pues desconocería el pronunciamiento previo que se hubiera hecho respecto de norma objeto de control⁹⁶.

14. No obstante todo lo anterior, la **Sentencia C-088 de 2014**⁹⁷ que analizó la constitucionalidad del artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) por la infracción de los derechos a la igualdad y de petición consagrados en los artículos 13 y 23, respectivamente, cambió la línea jurisprudencial que se tenía hasta ese momento. Dicha providencia manifestó que la regla anterior desconocía el sistema de valores y principios de la Constitución Política.

Para respaldar esta determinación, la Corte indicó que no era posible admitir la tesis sobre la inexistencia del acto declarado inexecutable por razones de orden procedimental, toda vez que: (i) no hay ningún precedente consolidado respecto de esta materia, pues es una afirmación aislada que carece de fundamentos jurídicos y que no se compadece con los principios y elementos estructurales del control constitucional; y (ii) hay un contrasentido en esta teoría, pues “(...) una vez advertida la falencia procedimental se declara la inexecutableidad de la disposición, pero se aplazan los efectos de tal fallo. En este escenario, la tesis del actor constituye un imposible lógico, y conduce al resultado paradójico de entender que las normas que nunca han nacido a la vida jurídica, sin embargo, se encuentran incorporadas al ordenamiento, producen efectos jurídicos y se mantienen en él incluso después de que por vía judicial se declara su inexecutableidad”.

15. De igual manera, explicó que la limitación procesal a partir de la preservación del principio de cosa juzgada no corresponde al desarrollo y entendimiento que ha tenido la Corte respecto de este tema, ya que la misma recae sobre las disposiciones que fueron estudiadas previamente por una sentencia de constitucionalidad y no de aquellas sobre las cuales no se ha hecho el control de constitucionalidad. Además, esta situación podría ocasionar una imposibilidad constitucional para que la Corte preserve la supremacía e integridad de la Constitución, así como de las facultades que en desarrollo de tal función le fueron asignadas por el Texto Superior.

⁹⁶ En la sentencia C-027 de 2012 se expresó este argumento en los siguientes términos: “Se subraya que como la ley fue declarada inexecutable en aquella oportunidad, dicha declaratoria implica de manera ineludible, que la Ley 1382 de 2010 desaparecerá de nuestro ordenamiento jurídico, una vez transcurra el plazo fijado por la Corte, decisión que no puede ser modificada en pronunciamiento posterior, bien sea para declararla executable o para disponer un efecto inmediato de inexecutableidad, revocando la decisión de diferir los efectos de la sentencia”.

⁹⁷ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Entonces, la Corte Constitucional amparada en el principio de supremacía constitucional y de las funciones que le otorga la Constitución como custodia del Texto Superior, puede realizar un control de las disposiciones que hubieren sido acusadas por defectos de tipo sustancial; es decir, que al proferir sentencias con efectos diferidos, esta Corporación ha hecho un pronunciamiento respecto de los vicios procedimentales y no sustanciales, de modo que sobre estos no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada y la Corte puede entrar a realizar el correspondiente análisis constitucional.

16. En efecto, mientras las exigencias formales y procedimentales para la validez de una disposición legal, se establecen en función de los principios democrático y de publicidad, las segundas se orientan a la protección y defensa de los principios y valores contenidos en el texto constitucional que no tienen un vínculo directo con aquellos. Por ello, lo que desde la primera perspectiva puede aparecer como ajustado al ordenamiento superior, puede no serlo desde la otra perspectiva.

Al respecto, el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 establece que *“las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para toda las autoridades y los particulares. La declaratoria de constitucionalidad de una norma impugnada por vicios de formales no obsta para que ésta sea demandada posteriormente por razones de fondo”* (subrayado fuera de texto). En estos términos, el propio ordenamiento jurídico reconoce la diferencia que existe entre los vicios de formales y materiales, y dispone que el control constitucional no se agota con la revisión de uno solo de ellos.

17. Así las cosas, cuando el juez constitucional ordena diferir en el tiempo los fallos de inexecutable, lo hace con fundamento en las irregularidades procedimentales o de competencia, sin tener en cuenta las posibles falencias de tipo sustancial. De esta manera, no puede predicarse el fenómeno de cosa juzgada, para negar la posibilidad de iniciar un nuevo análisis desde una perspectiva material. Por el contrario, la supremacía constitucional y el cometido fundamental asignado a esta Corporación de preservar su integridad y superioridad jerárquica, hace imperativo un nuevo examen del precepto.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional vigente, que ahora se reitera, sostiene que las sentencias de inexecutable con efectos diferidos por razones procedimentales no generan de manera inmediata el fenómeno de la cosa juzgada, pues el análisis que realizó la Corte respecto de las mismas, fue por vicios formales, de modo que los posibles vicios sustanciales que se puedan presentar en relación a estas mismas normas, todavía no han sido objeto de control constitucional y siguen produciendo efectos. Así, este Tribunal está habilitado, bajo el principio de supremacía constitucional, para realizar el correspondiente análisis constitucional.

Caso Concreto: análisis de cosa juzgada

18. Inicialmente, la Sala debe analizar si se configura el fenómeno de cosa juzgada, pues los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 ahora demandados, fueron estudiados previamente por esta Corporación en las **Sentencias C-223 de 2017⁹⁸ y C-281 de 2017⁹⁹**.

Existe cosa juzgada constitucional respecto a la Sentencia C-223 de 2017, por el cargo de reserva de ley estatutaria

En efecto, en la Sentencia C-223 de 2017 la Sala Plena declaró la inexecutable de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 entre otros por violar la reserva de ley estatutaria¹⁰⁰. Sin embargo, los efectos de dicha decisión se difirieron en el tiempo por **dos legislaturas**, hasta que el Congreso profiriera una ley estatutaria que regulara este asunto. En esa oportunidad no se dio ningún pronunciamiento por cargos diferentes a la violación de la reserva de ley estatutaria. En este orden de ideas, la Sala concluye que se configura el fenómeno de la cosa juzgada formal respecto de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 que fueron demandados por vulneración a la reserva de ley estatutaria consagrada en los artículos 152 y 153 de la Constitución. De esta manera, **la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-223 de 2017**.

19. Ahora bien, debido a que en la presente oportunidad la cosa juzgada solamente operó respecto de los vicios de procedimiento, es necesario que la Corte revise si sucede lo mismo con los vicios sustanciales, es decir, con aquellos que “(...) *se orientan a la protección y defensa de los principios y valores contenidos en el texto constitucional que no tienen un vínculo directo con aquellos*”¹⁰¹. En otros términos, la cosa juzgada no se configuró en relación con los argumentos presentados en contra de todos los artículos demandados por supuestos vicios materiales.

Así, es necesario escindir el análisis de los cargos formulados para establecer si en efecto operó la cosa juzgada respecto de otras decisiones que sí han analizado cargos diferentes a los de competencia respecto de contenidos normativos similares o idénticos acusados en esta ocasión.

Así, la Sala encuentra necesario sólo pronunciarse sobre las acusaciones presentadas por los demandantes en contra de algunos apartes (incisos 2° y 4° parciales) del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, pues no existe ninguna decisión que haya revisado de fondo el inciso 1° (parcial) del artículo 53, ni del artículo 54 (parcial) actualmente demandados.

⁹⁸ M.P. Alberto Rojas Ríos

⁹⁹ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁰⁰ Sentencia C-223 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos. “declarar INEXEQUIBLE los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 Y 75, contenidos en el título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia”, por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política”.

¹⁰¹ Sentencia C-088 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

No existe cosa juzgada respecto del inciso 2º (parcial) del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016

20. Los demandantes señalan que el aparte del segundo inciso del artículo 53, que dice “*Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico*”, 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*”¹⁰², y por tanto, vulnera el artículo 37 de la Constitución.

Así mismo, para los demandantes, el elemento sorpresa en las protestas es central y merece protección constitucional, de lo contrario las autoridades podrían tomar medidas para que el impacto de la protesta sea mínimo o nulo, lo cual acaba con su propósito y “*violenta el principio de efectividad de los derechos consagrado en el artículo 2 de la Constitución*”¹⁰³. De igual manera, plantean que el aviso solo debe proceder cuando efectivamente exista la necesidad de un despliegue logístico.

21. En ese orden de ideas, los actores señalan que aunque existe una sentencia que declaró la constitucionalidad de los artículos 102 y 105 del Decreto 1355 de 1970, los cuales son similares a las disposiciones demandadas, esa “*constitucionalidad no tiene el carácter de cosa juzgada absoluta, puesto que los cargos allí expuestos difieren de los esbozados en esta demanda*”¹⁰⁴. Por lo anterior, sostienen que esta Corporación “*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*”¹⁰⁵.

Al respecto, la Corte encuentra que la **Sentencia C-024 de 1994**¹⁰⁶, efectivamente, analizó la constitucionalidad del artículo 102 del Decreto Legislativo 1355 de 1970 “*por el cual se dictan normas sobre Policía*”. El artículo mencionado señalaba que:

“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. (...). (Negrilla en el texto original).

En dicha oportunidad, el demandante consideraba que los artículos 102 y 105 del Decreto Legislativo 1355 de 1970 violaban el artículo 37 Superior, por

¹⁰² Folio 18.

¹⁰³ Folio 20.

¹⁰⁴ Folio 13.

¹⁰⁵ Folio 14.

¹⁰⁶ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

“restringir un derecho fundamental que por mandato constitucional no tiene límites, y que puede por vía de excepción ser limitado por una ley estatutaria donde se determine en forma expresa los casos en que hay lugar a restricciones”. Luego, el cargo por el cual la Corte analizó el articulado se restringió a la posibilidad de que la ley estableciera límites al derecho de reunión.

22. La Corte, al analizar el alcance de las facultades de la autoridad de policía y el derecho de reunión declaró esas disposiciones **exequibles**, con fundamento en que no limitaba ni restringía el derecho fundamental de reunión consagrado en el artículo 37 de la Constitución. Específicamente, manifestó que “(...) *las disposiciones acusadas son normas razonables establecidas para el mantenimiento del orden público. Así pues, la Corte comparte el concepto tanto de los ministros de Gobierno y Defensa y del Procurador, en el sentido que las normas acusadas no contravienen la Constitución, pues no contienen cosa distinta que mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales, en aras de la convivencia pacífica, teniendo en cuenta la función eminentemente preventiva y persuasiva, que por mandato constitucional corresponde ejercitar a la Policía Nacional*”¹⁰⁷.

La Sala Plena concluye que respecto de la Sentencia C-024 de 1994, no se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional por tratarse de cargos diferentes. Veámos.

23. En **primer lugar**, aun cuando las dos normas tengan un contenido normativo similar, se trata de cuerpos jurídicos diferentes inscritos en un contexto que ha variado. La norma que estudia la Corte en la presente oportunidad omitió la expresión “*personalmente*” y añadió la palabra “*correo electrónico*”, respecto de la norma anterior. En otras palabras, los contenidos normativos (inciso 2º del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 e inciso 2º del artículo 102 del Decreto Legislativo 1355 de 1970) son similares.

No obstante lo anterior, la norma que se analiza ahora está contenida en una normativa que: (i) fue expedida mediante una Ley bajo la vigencia de la Constitución de 1991 y no mediante un Decreto Ley bajo la vigencia de la Constitución de 1886; (ii) la anterior norma es de 1970, mientras que la nueva es de 2016; es decir, han pasado más de 46 años entre la expedición de una norma y la otra; y (iii) el contexto y las finalidades del anterior Código de Policía han variado respecto del actual. Lo anterior, puesto que el nuevo Código de Policía tiene una calidad eminentemente preventiva.

La Sala Plena sostuvo el anterior argumento en la **Sentencia C-211 de 2017**¹⁰⁸ en donde revisó la constitucionalidad del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 por los mismos cargos por los que una norma similar anterior, -el artículo 63 del Decreto Ley 1355 de 1970-, había sido estudiada en la **Sentencia C-176 de 2007**.

¹⁰⁷ Sentencia C-024 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰⁸ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

En esa providencia, la Corte estableció que a pesar de existir identidad en el contenido de las disposiciones y los cargos, el cambio de contexto normativo permitía el nuevo pronunciamiento. También dijo que la decisión respecto a la cual no existía cosa juzgada era un precedente que debía tenerse en cuenta. Por lo anterior, es claro que esta Sala Plena es competente para conocer la presente demanda, pues no existe cosa juzgada respecto de la Sentencia C-024 de 1994.

24. Ahora bien, en *segundo lugar*, al margen de lo anterior, les asiste razón a los demandantes cuando alegan que los cuestionamientos que se presentan en esta oportunidad son diferentes a los planteados en la Sentencia C-024 de 1994. Aun cuando en esa ocasión se argumentó una vulneración del artículo 37 de la Constitución, los motivos que suscitaron ese alegato se circunscribían a la posibilidad de que la ley estableciera límites al derecho. Ahí la Corte concluyó, genéricamente, que los límites impuestos eran razonables.

No obstante, ahora el cargo que se presenta alude al carácter del aviso, que sostienen que no puede entenderse como un permiso y que éste sólo procede en los casos en que la reunión o manifestación se de en una vía pública o cuando se requiera un despliegue logístico. Luego, aun cuando en ambos casos se alega la violación del artículo 37 de la Constitución, se trata de cargos diferentes, que no fueron abordados en la sentencia C-024 de 1994.

25. Aunado a lo anterior, como *tercer punto*, la **Sentencia C-281 de 2017**, lo entendió de la misma forma ya que revisó otro aspecto de la misma norma -el requisito temporal de 48 horas para presentar el aviso-, por la violación del artículo 37 de la Constitución. Es decir, se pronunció sobre el mismo artículo por un cargo por violación a los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, diferentes a los que habían sido abordados en la Sentencia C-024 de 1994.

Las condiciones precedentes permiten inferir que aunque el contenido normativo que se estudió sea el mismo, los cargos que se presentan en esta oportunidad son diferentes. En este aspecto, cabe reiterar que la cosa juzgada material, en estricto sentido se reputa de las normas que han sido declaradas inexequibles, mientras que en relación con aquellas declaradas exequibles la presentación de cargos diferentes permite un nuevo pronunciamiento. Por tanto, se reitera que no se configura la cosa juzgada respecto de la providencia C-024 de 1994.

Existe cosa juzgada respecto del inciso 4º del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016

26. Ahora bien, respecto del cargo contra el **inciso 4º del artículo 53**, que señala que *“toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta”* viola el artículo 37 de la Constitución, porque resta efectividad a la naturaleza disruptiva de la protesta, pues como está planteada la norma, las autoridades siempre tendrían la facultad de

disolver las manifestaciones, ya que éstas siempre alterarían la *convivencia*, sucede algo diferente.

La **Sentencia C-281 de 2017** analizó esta misma disposición, porque según los demandantes se restringía el núcleo esencial del derecho fundamental a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, y además vulneraba el principio de legalidad administrativa. La Corte resolvió declarar **exequible** dicha disposición, pero la condicionó a que la disolución de la reunión y manifestación sólo podría operar en el momento en que se determinara: (i) una grave e inminente alteración a la convivencia; y (ii) que no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica.

Al respecto, la Sala indicó que la policía tiene el deber constitucional y legal de controlar el orden público, de manera que es necesario que cuente con la posibilidad de disolver las manifestaciones cuando las mismas afecten gravemente la convivencia pacífica. Así mismo, sostuvo que en caso de que se presentara alguna arbitrariedad por parte de las autoridades policiales, los agentes estarían sometidos a los respectivos controles disciplinarios y penales.

27. De conformidad con lo anterior, la Sala observa que existe cosa juzgada respecto del inciso final del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 que dispone “*toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta*”.

Lo anterior, debido a que: (i) el estudio realizado por la Corte en la Sentencia C-281 de 2017, se hizo sobre el mismo enunciado normativo; es decir, respecto del inciso final del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016; (ii) los motivos propuestos por los accionantes para enjuiciar la constitucionalidad del mencionado artículo fueron los mismos en ambas demandas, puesto que alegaron que este aparte del artículo vulnera el derecho fundamental a la protesta, consagrado en el artículo 37 del Texto Superior; (iii) la Sentencia C-281 de 2017 realizó un estudio previo al presente y resolvió declarar la exequibilidad de la norma por los argumentos expuestos en la citada providencia; y (iv) el parámetro respecto del cual se hace la valoración constitucional de la norma no ha variado, de modo que la misma se encuentra vigente. Así pues, **la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017.**

Establecidos los apartes normativos sobre los cuales procede un pronunciamiento en esta ocasión, la Sala procederá a establecer los problemas jurídicos.

Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología

28. De acuerdo con las consideraciones precedentes, la Sala debe decidir si:

¿La expresión “*o de cualquier otro fin legítimo*” contenida en el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 viola los principios democrático (arts. 1, 2,

95.5, 103, 107 C.P), de legalidad, el pluralismo y el derecho a la libertad de expresión (arts. 1, 7, 18, 20, 27, 38, 40, 70 y 95.5 C.P.) al establecer un criterio genérico para determinar los discursos permitidos en el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación públicas?

¿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 2º (parcial) del artículo 53, viola los artículos 2 y 37 de la Constitución, al establecer el requisito del aviso para el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación en el uso de lugares diferentes de vías públicas y para todos los eventos?

¿La expresión “*salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor*” contenida en el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016, viola el artículo 37 de la Constitución por establecer una autorización que puede negarse por razones que aluden a conceptos imprecisos?

Para este fin, la Sala primero abordará el análisis de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica, para con base en las reglas que se deriven del estudio precedente resolver los problemas jurídicos expresados.

Derechos a la reunión y a la manifestación pacífica en espacios públicos

Cambio de paradigma de 1886 a 1991: los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica como pilares de la democracia participativa

29. El artículo 37 de la Constitución Política de Colombia consagró los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, como prerrogativas fundamentales tanto para los ciudadanos como para el fortalecimiento e incentivo de una democracia participativa y robusta. Así, el referido artículo establece: “*toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho*”.

30. Según lo ha reconocido esta Corte, los derechos a la reunión y a la manifestación constituyeron un cambio significativo, tanto en lo jurídico como en lo político, si se lo compara con la consagración constitucional de 1886¹⁰⁹. En efecto, el anterior régimen sólo establecía la posibilidad para los ciudadanos de “*reunirse o congregarse pacíficamente*”, y este derecho podía ser restringido por la “*autoridad*”, que estaba facultada para disolver toda reunión si consideraba que la misma podría conllevar a una “*asonada o tumulto*”, o a la obstrucción de las vías públicas. Así, el antiguo artículo 46 señalaba: “*Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas*”.

¹⁰⁹ Ver sentencias T-456 de 1992 y C-742 de 2012.

31. Como se deduce de la comparación normativa, en **primer lugar**, la Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho. Desde lo jurídico, este cambio normativo supone la reducción de la discrecionalidad en cabeza de la autoridad y, a su vez, disminuye la toma de decisiones arbitrarias y con abuso del poder en relación con los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica.

Así, la Constitución expresamente establece que la reunión y la manifestación pública y pacífica son derechos fundamentales, lo cual tiene como trasfondo la intención de fortalecer el principio democrático en el sistema constitucional actual. Igualmente, que sólo el Legislador es el facultado para definir el marco de acción de la autoridad administrativa y los límites a estos derechos.

32. En **segundo lugar**, la Constitución amplió el marco de acción de estos derechos, pues mientras antes los residentes en Colombia sólo podían “*congregarse pacíficamente*”, ahora además de eso pueden reunirse y **manifestarse pacífica y públicamente**. Estos elementos adicionales que encontramos en el artículo 37 (manifestación/pública) también son evidencia del referido cambio, ya que, a partir de 1991, se incluye en el texto constitucional la facultad de expresión individual o colectiva en el espacio público, de las diversas opiniones, inconformidades o críticas.

Este cambio, sin duda influye en el fortalecimiento democrático y constitucional, pues permite que se conozcan las diversas corrientes de pensamiento, ideologías y expresiones que coexisten en la vida nacional¹¹⁰; contribuye a disminuir el déficit de representación de muchos sectores de la sociedad colombiana¹¹¹ y busca “*llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades*”¹¹².

33. En **tercer lugar**, es claro que la protección a la libre expresión de ideas y opiniones, a través de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica incide directamente en el desarrollo de uno de los principios fundantes del Estado como es el principio pluralista (art. 1º Const.). Como lo determinó esta Corporación “*el pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático. Dicho sintéticamente, la opción popular y libre por los mejores valores, está justificada formalmente por la posibilidad de*

¹¹⁰ “... criminalizar y reprimir la protesta priva a la sociedad de sus voces críticas más valiosas”. Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge University Press, Cambridge. 1977.

¹¹¹ En este punto es importante advertir que este artículo no es ni muchos menos el único que contribuye al cambio, pues toda la Constitución de 1991 instituye mecanismos de participación ciudadana que contribuyen a la consecución de ese fin de disminuir el déficit de representación. Así ejemplos de estos mecanismos e instituciones son: la protección al pluralismo, las circunscripciones especiales para minorías, los mecanismos de participación como la consulta popular, las veedurías ciudadanas, entre otras.

¹¹² C-742 de 2012 M. P. María Victoria Calle Correa.

escoger sin restricción otros valores, y materialmente por la realidad de una ética superior”¹¹³.

Así mismo, en la Sentencia **C-089 de 1994**¹¹⁴, esta Corporación explicó el alcance de este principio fundante del Estado y dijo que el pluralismo era connatural a la democracia y que “la relación entre el valor del pluralismo y los valores protegidos por los derechos humanos corresponde a una relación entre la forma y el contenido, entre las condiciones de posibilidad y la realización. El pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático”¹¹⁵.

34. En ese orden de ideas y tal y como lo ha reiterado esta Corporación, con la consagración del artículo 37 Constitucional:

“... el Constituyente de 1991 quiso revelar que, por su origen, el orden constitucional vigente está edificado sobre la base de una confianza amplia y justificada en la capacidad colectiva del pueblo colombiano para discutir pública y abiertamente los asuntos que le conciernen (CP art. 2), y también para conformar, controlar y transformar sus instituciones en parte a través de manifestaciones públicas y pacíficas. Así, el artículo 37 de la Constitución de 1991 propone un modelo de democracia más robusta y vigorosa que la encarnada por el proyecto de la Constitución de 1886. Al pueblo hoy se le reconoce su capacidad y su derecho a deliberar y gobernar, no sólo por medio de sus representantes, o través del sufragio, sino por sí mismo y por virtud de la deliberación colectiva, pública y pacífica. Con lo cual, simultáneamente, la Constitución de 1991 dice que esa forma de autogobierno debe ser compatible con la paz (CP art. 22)”¹¹⁶.

Es decir, la reunión y la manifestación pacífica en espacios públicos y específicamente la protesta en el régimen constitucional, constituyen un

¹¹³ C-169 de 2001 M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹⁴ C-089 de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹¹⁵ En la sentencia C-089 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz se dijo: *“Según esta concepción, el pluralismo es connatural a la democracia. El carácter fundamental de este valor se explica a partir de la idea kantiana de condiciones de posibilidad de la democracia. Se trata de un presupuesto sin el cual los principios, los valores y los derechos fundamentales no pueden tener lugar. II El sistema constitucional democrático conocido como “Estado Social de Derecho” defiende la realización de contenidos axiológicos claramente definidos, entre los cuales se encuentra la dignidad humana, la igualdad material, los derechos inherentes a las personas, etc.. Ahora bien, este conjunto de valores y derechos esenciales adquiere coherencia y fundamento cuando se originan y se mantienen como una elección popular entre otras posibles. Esto es, cuando la escogencia de los contenidos axiológicos de la democracia sustancial es el resultado del ejercicio de la libertad popular y no de un sujeto o de un grupo iluminado. El hecho de que la voluntad popular, por abrazar una ideología no democrática haya podido - y todavía pueda - adoptar un régimen autocrático o incluso tiránico y no lo haga, es una justificación de la democracia basada en el procedimiento que se suma a la justificación axiológica, formando de esta manera un fundamento sólido y coherente. La relación entre el valor del pluralismo y los valores protegidos por los derechos humanos corresponde a una relación entre la forma y el contenido, entre las condiciones de posibilidad y la realización. El pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático. Dicho sintéticamente, la opción popular y libre por los mejores valores, está justificada formalmente por la posibilidad de escoger sin restricción otros valores y materialmente por la realidad de una ética superior”.*

¹¹⁶ Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

mecanismo útil para la democracia y para lograr el cumplimiento cabal del pacto social, pues es a través de estos medios de participación que muchas veces se expresan las inconformidades ciudadanas de grupos sociales que no han sido escuchados institucionalmente¹¹⁷.

El contenido de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica

35. En estos términos, de conformidad con el artículo 37 de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica son derechos autónomos de libertad que, además, se encuentran interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y a la participación. Solo pueden ser limitados mediante ley, tienen una dimensión estática, cuando se trata de la reunión o dinámica, en los eventos de manifestación, y su titularidad es individual, aun cuando su ejercicio es colectivo y convoca a una agrupación transitoria con un mismo objetivo.

En tanto derechos de libertad, buscan materializar el desarrollo de las personas mediante la participación en la discusión pública y en el intercambio de ideas y opiniones. Así, *“el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercida a través de una asociación transitoria, caracterizado por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que pretende el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos son: el subjetivo (una agrupación de personas), el temporal (su duración transitoria), el finalístico (licitud de la finalidad) y el real u objetivo (lugar de la celebración)”*¹¹⁸.

En este punto, se debe resaltar que el artículo 37 de la Constitución somete la protección de estos derechos en la esfera pública a condiciones **pacíficas**, lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos. Así, además de los mencionados elementos que son aplicables al artículo 37 de la Constitución (subjetivo, temporal, finalístico y real), el ejercicio de estos derechos solo se permite en esas condiciones. En concordancia, cabe enfatizar en que el elemento *finalístico* reseñado, exige la **licitud del objetivo de la reunión o manifestación**, lo cual refuerza la condición de que los derechos se ejerzan de forma pacífica. Tal condición constituye un presupuesto del goce de estos derechos que implica que la violencia, sin importar en qué momento se

¹¹⁷ Desde la perspectiva de teoría política se pregunta por la justificación moral del derecho de protesta en las actuales democracias constitucionales. Lo anterior, pues si en principio se protege el derecho a la libertad de expresión y hay mecanismos institucionales para hacer los reclamos sobre incumplimiento de obligaciones estatales, la protesta corre el riesgo de convertirse en una actividad reprochada penal o disciplinariamente. En esa medida, es importante recordar que desde esta misma perspectiva, el *“derecho de resistencia”* se llena de contenido a partir de los derechos a la libertad de expresión y de manifestación pública y pacífica, que están expresamente protegidos por la mayoría de Constituciones en la actualidad y por los estándares internacionales referentes a la materia.

¹¹⁸ Goig Martínez, Juan Manuel, *“El molesto derecho de manifestación”*, Revista de Derecho UNED, Núm. 11, 2012.

produzca, si como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material.

La **Sentencia C-742 de 2012**¹¹⁹, que declaró exequibles los tipos penales de obstrucción de vías y *“perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial”*¹²⁰ por un cargo de violación del principio de estricta legalidad en materia penal, se pronunció al respecto e indicó que la exequibilidad de dichos tipos penales no contrariaba el derecho a la protesta ni incurría en un exceso del margen de configuración normativa del Legislador en materia penal cuando se trata de una manifestación de la libertad de expresión. Dijo:

*“El accionante afirma que las normas cuestionadas terminan por reprimir la protesta social. No obstante, sólo la **protesta social pacífica** goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación. Así, el artículo 44 excluye la tipicidad de las movilizaciones realizadas, con previo aviso, en el marco del orden constitucional vigente (concretamente, el artículo 37 de la Constitución Política). El artículo 45 dice que es típico de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial, el comportamiento de quien “por cualquier medio ilícito” imposibilite la circulación. Recurrir a medios ilícitos, que conllevan violencia, sustrae en principio los comportamientos resultantes, del ámbito de protección del derecho a la manifestación”* (subraya añadida).

Así pues, es claro que los derechos contemplados en el artículo 37 tienen un contorno material del cual no solo escapan los objetivos ilícitos, sino además las manifestaciones o reuniones violentas y, por lo tanto, es posible establecer como delitos la obstrucción de las vías y la perturbación en el servicio de transporte público sin que ello implique un límite al ejercicio de los mencionados derechos, al suceder en esferas completamente diferenciables. Aquí vale resaltar el hecho de que el que una manifestación pacífica obstruya las vías públicas o limite la circulación por algún lugar en razón a la ocupación de un espacio público no configura la tipicidad del delito, pues el objetivo de la misma no es obstruir las vías, sino comunicar una idea, lo cual se lleva a cabo en el marco de una reglamentación, aun cuando tenga el anterior efecto de manera temporal.

Muchas veces el ejercicio de estos derechos es un mecanismo de la protesta, la cual busca irrumpir en la cotidianidad para manifestar una idea acerca de un elemento de la vida en sociedad y *“tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades [de] ciertos sectores, en general*

¹¹⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹²⁰ Ley 1453 de 2011, artículos 44 y 45.

minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”¹²¹. Sin embargo, tal ejercicio no puede paralizar el desarrollo normal de las actividades en comunidad. Lo anterior, en tanto, el derecho a protestar o a manifestarse públicamente no puede anular los derechos de las personas que no están en esa manifestación, aunque momentáneamente sí se les limiten algunos.

Por ejemplo, una manifestación puede tomar la forma de ocupación o habitación en una plaza pública como protesta por alguna determinación del Gobierno, el uso del ruido o el reparto de folletos en la vía pública para llamar la atención. Estos ejercicios, sin duda, generan una tensión con el goce pleno de los derechos a la locomoción o a la tranquilidad, no obstante, la naturaleza del derecho a la protesta en esta modalidad requiere de la utilización de lugares de tránsito público como espacio de participación y, en cualquier caso, se parte de que tales irrupciones son temporales, aunque unas tomen más tiempo que otras.

La Sentencia C-742 de 2012 también precisó que la protección de la protesta como manifestación del derecho a la libertad de expresión colectiva imponía al Legislador el deber de garantizar el acceso a foros públicos, para lo cual este último debía establecer de forma expresa las garantías para su ejercicio. De tal forma, señaló que la Constitución había autorizado al Legislador para determinar los términos del ejercicio del derecho, para lo cual, por ejemplo, había reglamentado los casos en que era necesario el aviso, con el objetivo de que se previeran las medidas para que el ejercicio del mismo “*no afecte de manera significativa el desarrollo normal de las actividades urbanas, se asegure la circulación, los derechos de quienes no participan en la manifestación pública y se promueva la tolerancia*”. Por último, recalcó el rechazo contemplado en la Constitución a las manifestaciones violentas y la existencia de diversos medios legítimos para expresar las inconformidades¹²².

De otra parte, la jurisprudencia ha señalado que la determinación de la validez de las limitaciones a estos derechos está a cargo de los jueces constitucionales, toda vez que la Carta Superior no estableció expresamente los valores o derechos que justifican tales limitaciones, sino una cláusula general que delega esa tarea al Legislador. No obstante, sí ha precisado que lo que los jueces deben constatar en ese análisis es que existan “*fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden*

¹²¹ Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Correa Calle.

¹²² Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa. “4.6. Y es importante resaltar lo siguiente. La Constitución rechaza expresamente el uso de la violencia dentro del marco del Estado de derecho. Cuando existen instrumentos idóneos para expresar la inconformidad, como el estatuto de la oposición, la revocatoria de mandato, el principio de la soberanía popular, el control de constitucionalidad, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, o las manifestaciones pacíficas, pierden sustento los posibles motivos usados para legitimar la confrontación armada o las actitudes violentas de resistencia a la autoridad. Para la Corporación, “[...] los correctivos a las fallas en el manejo del poder político tienen que ser de derecho y no de hecho. La vía de hecho no puede, bajo ningún aspecto, conducir al restablecimiento del orden, no sólo por falta de legitimidad in causa para ello, sino porque siempre es, dentro del Estado de Derecho, un medio inadecuado, desproporcionado y generador de desorden”.

*público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás*¹²³.

Desde tal perspectiva, es evidente que el ejercicio de los derechos a la reunión y manifestación pública y pacífica, al tener lugar en el espacio público, inciden en los derechos y deberes de otros ciudadanos y en la posibilidad de su uso de los bienes públicos. Luego, aun cuando la protección a esta libertad es amplia, de su ejercicio no se puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público¹²⁴ ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad. No obstante, se debe recordar que estas posibles tensiones deben abordarse desde la razonabilidad y la proporcionalidad.

Lo anterior tampoco puede traducirse en que el ejercicio de los derechos a la manifestación y reunión pública y pacífica no impliquen alteración alguna a la cotidianidad, pues como se advirtió, uno de los propósitos del ejercicio de estos derechos como canales de expresión legítima en una sociedad democrática es perturbar la vida comunitaria “normal”, en aras de llamar la atención sobre una idea particular.

Finalmente, cabe enfatizar que la jurisprudencia ha sido clara en establecer que, en tanto libertades, la regulación de los derechos que se derivan del artículo 37 de la Constitución no puede estar sujeta a autorizaciones, aun cuando se han permitido avisos en los eventos en los cuales esas manifestaciones se ejercen en lugares de tránsito público, con fundamento en la salvaguarda de valores importantes como la seguridad de los manifestantes, entre otros. Sin embargo, tal aviso no tiene la calidad de una autorización, puesto que, por tratarse de un derecho de libertad, éste no puede limitarse injustificadamente.

En suma, los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son derechos de libertad, fundamentales y autónomos y están interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y participación al ser medios para ejercer los anteriores. Inclusive, se ha determinado que el ejercicio de estos derechos es una manifestación del derecho a la libertad de expresión. Así mismo, sólo es posible su limitación mediante ley y la protección a la comunicación colectiva, estática o dinámica, de ideas, opiniones o de la protesta está supeditada a que se haga de forma pacífica, lo cual excluye las manifestaciones violentas, y a que tenga objetivos lícitos.

¹²³ Sentencias T-456 de 1992 MPs. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz y C-024 de 1994 MP. Alejandro Martínez Caballero.

¹²⁴ Corzo Soza, Edgar, “*Derecho Humano de manifestación pública: limitaciones y regulación*”, México. Disponible en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/8.pdf>; Pg. 6. El anterior artículo reflexiona acerca del derecho a la manifestación pública e indica que en el contexto mexicano también se deben mirar las consecuencias económicas, sociales y culturales del ejercicio del derecho a la protesta en razón a la frecuencia con la cual las mismas pueden darse.

Las manifestaciones que se emiten en ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica están cobijadas por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión.

36. Esta Corte ha reconocido que los derechos consagrados en el referido artículo 37 de la Carta Superior, **son una de las manifestaciones del derecho a la libertad de expresión**¹²⁵ establecido no sólo en la Constitución, sino además en varios tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, debido a que regulan materias relacionadas con derechos humanos. En este sentido, las manifestaciones públicas, al implicar la comunicación de una idea, opinión o discurso, son un ejercicio del derecho a la libertad de expresión desde una dimensión colectiva. El Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión del año 2005, así lo expresó:

“El intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión, supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestar, y el derecho al libre flujo de opiniones e información. Ambos derechos, contemplados en los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante el “PIDCP”), en los artículos 10 y 11 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en adelante la “Convención Europea”), en los artículos 9 y 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante la “Carta Africana”) y en los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”), se constituyen como elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático inclusive de todos los sectores de la sociedad”.

“De acuerdo con la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante la “Corte Europea”) la expresión de opiniones constituye uno de los objetivos del derecho de reunión pacífica. En este sentido, el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión como por el derecho a la libertad de reunión¹²⁶.

Al respecto la Corte Interamericana ha manifestado: “[l]a libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la

¹²⁵ Ver entre otras, Sentencias C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa, C-650 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹²⁶ Véase por ejemplo Corte EDH, *Caso Vogt c. Alemania*, Sentencia del 26 de septiembre de 1995, Serie A, No. 323, párr. 64; Corte EDH, *Caso Rekvényi c. Hungría*, Sentencia del 20 de mayo de 1999, Informe de Sentencias y Decisiones 1999-III, párr. 58; Corte EDH, *Caso Young, James y Webster c. Inglaterra*, Sentencia del 13 de agosto de 1981, Serie A, No. 44, párr. 57; Corte EDH, *Caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía*, Sentencia del 31 de julio de 2001, párr. 44, disponible en <http://www.echr.coe.int>; Corte EDH, *Caso Partido Unido Comunista Turco y otros c. Turquía*, Sentencia del 30 de enero de 1998, Informe 1998-I, párr. 42. Véase también Corte Suprema de Zambia, *Caso Christine Mulundika y otros 7 c. The People*, Sentencia del 7 de febrero de 1996, 2 LCR 175 (en donde la Corte expresó que el derecho a organizarse y a participar en una reunión pública es inherente al derecho de expresar y recibir ideas e informaciones sin interferencias y a comunicar ideas e información sin interferencias).

*democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse*¹²⁷”¹²⁸.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas también ha sostenido tal postura en casos como *Kivenmaa vs. Finlandia*¹²⁹ y *Tae-Hoon Park vs. República de Corea*¹³⁰. En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dicho que los derechos a la libertad de expresión y de reunión no contemplan asuntos diferentes y sus restricciones se justifican siempre que estén prescritas en la ley, “*tengan como objetivo proteger alguno de los intereses establecidos en el inciso 2 [del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos*¹³¹] y sean “*necesarias en una sociedad democrática*”¹³². Igualmente, ha precisado que la libertad de expresión debe considerarse como la ley general, mientras que la libertad de reunión como la ley especial, toda vez que uno de los objetivos del ejercicio de este último derecho es expresar opiniones¹³³.

De conformidad con lo anterior, es claro que las manifestaciones que se emiten en ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 37, son un ejercicio de la libertad de expresión y, por lo tanto, están sujetas a sus prerrogativas. De tal forma, es preciso reiterar el contenido del derecho a la libertad de expresión, su alcance y limitaciones.

¹²⁷ Véase Corte IDH, *Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

¹²⁸ Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual, 2005.

¹²⁹ Comité DH, *Caso Kivenmaa c. Finlandia*, Decisión del 10 de junio de 1994, Comunicación No. 412/1990: Finlandia. 10/06/94. CCPR/C/50/D/412/1990 (jurisprudencia). “*El Estado, por su parte, afirmó ante el Comité que toda manifestación supone necesariamente la expresión de una opinión pero que, dado su carácter específico, debe considerarse como el ejercicio del derecho de reunión pacífica. En este sentido, el artículo 21 del Pacto debe considerarse como lex specialis en relación con el artículo 19 y por ello la expresión de una opinión en el contexto de una manifestación debe considerarse de conformidad con el artículo 21 y no con el 19 del Pacto. En este entendimiento, el Estado sostuvo que el requisito de notificación previa no restringe el derecho de reunión pacífica (artículo 21 del Pacto), en cuanto la notificación es necesaria para garantizar que la reunión sea pacífica*”.

¹³⁰ Comité DH, *Caso Tae-Hoon Park c. República de Corea*, Decisión del 3 de noviembre de 1998. Comunicación No. 628/1995: República de Corea. 03/11/98. CCPR/C/64/D/628/1995 (jurisprudencia).

¹³¹ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Artículo 11. “**Libertad de reunión y de asociación.** 1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.* 2. *El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado*”.

¹³² Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual, 2005.

¹³³ Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual, 2005, citando Corte EDH, *Caso Ezelin c. Francia*, Sentencia del 26 de abril de 1991, Serie A, No. 202, párr. 35 y 37; Corte EDH, *Caso Vogt c. Alemania*, Sentencia del 26 de septiembre de 1995, Serie A, No. 323, párr. 64; Corte EDH, *Caso Rekvényi c. Hungría*, Sentencia del 20 de mayo de 1999, Informe de Sentencias y Decisiones 1999-III, párr. 58; Corte EDH, *Caso Young, James y Webster c. Inglaterra*, Sentencia del 13 de agosto de 1981, Serie A, No. 44, párr. 57; Corte EDH, *Caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía*, Sentencia del 31 de julio de 2001, párr. 44, disponible en <http://www.echr.coe.int>; Corte EDH, *Caso Partido Unido Comunista Turco y otros c. Turquía*, Sentencia del 30 de enero de 1998, Informe 1998-I, párr. 42.

37. El cuerpo normativo que integra el derecho a la libertad de expresión está conformado, como mínimo, por el artículo 20 de la Constitución¹³⁴, el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 19¹³⁵), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19¹³⁶ y 20¹³⁷), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13¹³⁸), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo IV¹³⁹).

A partir de las diversas definiciones normativas, esta Corte ha entendido entonces que el derecho a la libertad de expresión tiene un contenido genérico, dentro del cual se incluye una variada y compleja lista de derechos y libertades fundamentales¹⁴⁰. Bajo este parámetro, la **Sentencia C-442 de 2011**¹⁴¹ definió la libertad de expresión, en sentido estricto, como aquel derecho que tienen las personas:

¹³⁴ **Artículo 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

¹³⁵ **Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

¹³⁶ **Artículo 19.** 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. // 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho 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. // 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: (a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; (b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

¹³⁷ **Artículo 20.** 1. Toda propaganda a favor de la guerra estará prohibida por la ley. // 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

¹³⁸ **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.** 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho 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. // 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. // 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. // 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. // 5. Estará 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.

¹³⁹ **Artículo IV.** Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

¹⁴⁰ En sentencia T-391 de 2007 M. P. Manuel José Cepeda Espinoza se indicó: “A la luz de tales instrumentos internacionales, se tiene que el artículo 20 de la Constitución contiene un total de once elementos normativos diferenciables, puesto que ampara siete derechos y libertades fundamentales específicos y autónomos, y establece cuatro prohibiciones especialmente cualificadas en relación con su ejercicio.”

¹⁴¹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

“... a expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación, a través del medio y la forma escogidos por quien se expresa. Desde esa perspectiva puede ser entendida como una libertad negativa pues implica el derecho de su titular a no ser molestado por expresar su pensamiento, opiniones, informaciones o ideas personales, y cuenta con una dimensión individual y una colectiva, pero también como una libertad positiva pues implica una capacidad de actuar por parte del titular del derecho y un ejercicio de autodeterminación¹⁴²”.

Como se precisó en la referida Sentencia C-442 de 2011, existen diversas manifestaciones del derecho a la libertad de expresión en ámbitos específicos y particulares¹⁴³, que constituyen el desarrollo y ejercicio de otros derechos fundamentales¹⁴⁴, como por ejemplo, la libre expresión artística, la objeción de conciencia, la libertad religiosa, la libertad de cátedra y los **derechos a la reunión y a la manifestación pacíficas en el espacio público**.

38. En cuanto a la relación de conexidad que se devela entre los derechos a la libre expresión y a la reunión y a la manifestación, es imperioso resaltar que todos apuntan al fortalecimiento de la democracia, a lograr una mayor participación de todos los actores sociales y a promover una cultura de tolerancia frente a la diversidad, todo lo cual impacta en la construcción de ciudadanía y de Estado. Así lo reafirmó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, cuando indicó:

“La Relatoría subraya que la participación de las sociedades a través de la participación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. En general, ésta como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho.

(...)

¹⁴² “En fecha reciente algunos autores critican la clásica distinción entre libertades negativas y libertades positivas, al respecto puede consultarse a LUIGI FERRAJOLI. *Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia*. Madrid, Ed. Trotta, Vol. I., p. 151-155”.

¹⁴³ Ver las sentencias: SU-056 de 1995 M. P. Antonio Barrera Carbonell; T-104 de 1996 M. P. Carlos Gaviria Díaz; C-010 de 2000 y SU-1721 de 2000 M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-1319 de 2001 M. P. Rodrigo Uprimny Yepes; T-235A de 2002 M. P. Eduardo Montealegre Lynett; C-650 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-391 de 2007 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-411 de 2011 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-541 de 2014 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre muchas otras.

¹⁴⁴ Por otra parte, existen manifestaciones de la libertad de expresión que constituyen el ejercicio de otros derechos fundamentales, la cual por lo tanto es una condición necesaria para su ejercicio y ha de recibir especial protección en estos ámbitos particulares. Se trata, en resumen, de ocho tipos de discurso: (a) la correspondencia y demás formas de comunicación privada, (b) los discursos estéticos, morales, emotivos o personales, manifestados a través de expresiones verbales, artísticas, o de conductas simbólicas o expresivas, sin perjuicio de la protección constitucional explícita de la libre expresión artística; (c) la exposición de convicciones y la objeción de conciencia; (d) el discurso religioso; (e) el discurso académico, investigativo y científico; (f) **las expresiones realizadas en el curso de manifestaciones públicas pacíficas**; (g) el discurso cívico o de participación ciudadana, y (h) el discurso de identidad, que expresa y refuerza la propia adscripción cultural y social.

La Relatoría entiende que, dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros. No obstante, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático”¹⁴⁵.

39. Así, es claro que la libertad de expresión es uno de los elementos esenciales de una democracia, en tanto el derecho político a la divergencia hace que la construcción de lo público (*de la polis*) sea realmente colectiva y participativa, puesto todos los actos que implican diversidad, son actos políticos¹⁴⁶. En términos más específicos relacionados con el derecho a la protesta, es claro que en una democracia participativa “*el primer derecho: [es] el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos*”¹⁴⁷, pues ello desarrolla las ideas de autogobierno y protección de derechos fundamentales sobre las cuales descansa el Estado constitucional actual, que corresponden a un gobierno elegido por el pueblo para el cumplimiento de mandatos constitucionales preestablecidos en pactos colectivos.

Debido a lo anterior, esta Corte ha fijado el ámbito de protección constitucional de la libertad de expresión a partir de los siguientes ítems¹⁴⁸:

“(1) su titularidad es universal sin discriminación, compleja, y puede involucrar intereses públicos y colectivos, además de los intereses privados del emisor de la expresión; (2) sin perjuicio de la presunción de cobertura de toda forma de expresión por la libertad constitucional, existen ciertos tipos específicos de expresión prohibidos; (3) existen diferentes grados de protección constitucional de los distintos discursos amparados por la libertad de expresión, por lo cual hay tipos de discurso que reciben una protección más intensa que otros, lo cual a su vez tiene directa incidencia sobre la regulación estatal admisible y el estándar de control constitucional al que se han de sujetar las limitaciones; (4) protege expresiones exteriorizadas mediante el lenguaje convencional, como las manifestadas por medio de conducta simbólica o expresiva convencional o no convencional; (5) la expresión puede efectuarse a través de cualquier medio elegido por quien se expresa, teniendo en cuenta que cada medio en particular plantea sus propios problemas y especificidades jurídicamente relevantes, ya que la libertad constitucional

¹⁴⁵ Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión. Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión, 2005. OEA/Ser.L/V/II. 124 Doc. 7, 27 febrero de 2006, original: español).

¹⁴⁶ En términos aristotélicos, bajo los cuales el Estado es una creación que surge de la naturaleza misma del ser humano y a partir de lo cual es claro que, todo acto del hombre en comunidad es un acto político.

¹⁴⁷ GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Buenos Aires, Ad Hoc. 2005, pág. 19.

¹⁴⁸ Identificados concretamente en la ya citada sentencia C-442 de 2011.

protege tanto el contenido de la expresión como su forma y su manera de difusión; (6) la libertad constitucional protege tanto las expresiones socialmente aceptadas como aquellas consideradas inusuales, alternativas o diversas, lo cual incluye las expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, ya que la libertad constitucional protege tanto el contenido de la expresión como su tono; (7) su ejercicio conlleva, en todo caso, deberes y responsabilidades para quien se expresa; por último (8) impone claras obligaciones constitucionales a todas las autoridades del Estado, así como a los particulares”.

Concretamente, se desprende de lo anterior que los discursos políticos, religiosos, filosóficos, académicos, investigativos o científicos, estéticos, morales, emotivos o personales, artísticos o simbólicos, la exposición de convicciones, la objeción de conciencia, las expresiones cívicas o de participación ciudadana, el discurso de identidad que expresa y refuerza la propia adscripción cultural y social, entre otros, están protegidos por la Constitución a través del artículo 20 superior y de otros derechos fundamentales relacionados.

En efecto, según se explicó recientemente en la Sentencia **C-091 de 2017¹⁴⁹**, en Colombia está prohibida cualquier forma de censura previa, lo cual a su vez, implica que existe una fuerte presunción a favor de la libertad de expresión, que expresa así: (i) toda expresión se considera protegida por el artículo 20 Superior, salvo que, en cada caso se demuestre, de forma convincente que existe una justificación, en los términos de la ponderación con otros principios constitucionales; (ii) cuando se presenta colisión normativa, la posición de la libertad de expresión es privilegiada y goza de una prevalencia inicial; y (iii) existe, *a priori*, una sospecha de inconstitucionalidad de sus restricciones o limitaciones.

40. Ahora bien, respecto del *contenido de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica*, es importante reiterar que los derechos a reunirse y manifestarse públicamente implican la garantía de una dimensión estática (reunión) y otra dinámica (movilización), así como de las formas individuales o colectivas de expresión, a partir de las cuales se pueden pronunciar, en principio, toda clase de discursos¹⁵⁰. Respecto de este aspecto, es preciso recordar que las limitaciones a la libre expresión y manifestación de ideas, opiniones, ideologías sólo pueden establecerse por virtud de la ley y con respeto de los estándares constitucionales e internacionales.

En esa medida, se deriva de la Constitución y de los tratados internacionales que, en principio, toda forma de expresión se presume protegida, sin

¹⁴⁹ M. P. María Vitoria Calle Correa.

¹⁵⁰ Sentencias C-742 de 2012 M. P. María Victoria Calle Correa y T-366 de 2013 M. P. Alberto Rojas Ríos, entre otras.

embargo el artículo 13 de la Convención Americana establece que la Ley prohibirá “*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*”. En esta misma dirección la jurisprudencia constitucional ha establecido que no son discursos protegidos:

“(a) la propaganda en favor de la guerra; (b) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cubija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia); (c) la pornografía infantil; y (d) la incitación directa y pública a cometer genocidio. Estas cuatro categorías se han de interpretar con estricta sujeción a las definiciones fijadas en los instrumentos jurídicos correspondientes, para así minimizar el riesgo de que se sancionen formas de expresión legítimamente acreedoras de la protección constitucional”¹⁵¹.

Esta enunciación de discursos prohibidos que es tomada de los desarrollos internacionales que se ha dado en la materia, ha sido adoptada y reiterada por esta Corporación en varias ocasiones¹⁵², lo anterior, pues es claro que se parte de la idea de que la libertad de expresión no es absoluta.

41. Así, en primer lugar “*puede ser derrotada en un ejercicio de ponderación que satisfaga las condiciones previamente descritas*”, en segundo lugar, “*existe una excepción a la prohibición de censura, destinada a la protección de menores en espectáculos públicos y una cláusula de definición de responsabilidades ulteriores*” y, como tercer punto, “*actualmente se ha alcanzado un consenso suficientemente amplio en el derecho internacional acerca de la necesidad y la obligación estatal de prohibir ciertos discursos, principalmente, con miras a erradicar la*

¹⁵¹ Corte Constitucional, sentencia T-391 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda. Reiterada por la sentencia C-442 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Esta posición también fue reiterada en la sentencia C-452 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva en la que se dijo: “*Por esta razón, una medida que pretenda restringir la libertad de expresión debe cumplir con un juicio estricto de constitucionalidad, acreditándose en toda circunstancia que la medida restrictiva acoja los siguientes criterios: (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.*” Esto, por supuesto, sin perjuicio de la proscripción constitucional de determinados discursos y mensajes que, al tener un valor negativo intrínseco para la democracia y los derechos fundamentales, pueden ser válidamente censurados y penalizados ab initio, como sucede con aquellos en donde se comprueba que “la presunción de cobertura por la libertad constitucional ha sido derrotada, en virtud de un consenso internacional plasmado en tratados internacionales vinculantes para Colombia – a saber, la propaganda de la guerra, la apología del odio, la violencia y el delito, la pornografía infantil, y la instigación pública y directa al genocidio”.

¹⁵² Corte Constitucional, sentencia T-391 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda. Reiterada por la sentencia C-442 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-019 de 2017 M. P. María Victoria Calle Correa

discriminación y cierto tipo de delitos particularmente ofensivos para la dignidad humana y de la humanidad”¹⁵³.

Adicionalmente, es evidente que desde la Carta se establece como condición *sine qua non* para que se active la protección constitucional a estos derechos que las reuniones o manifestaciones se lleven a cabo de forma **pacífica, es decir no violenta**. En este punto es importante destacar que en todo caso, la referencia a la no violencia, no implica que se anule el hecho de que el ejercicio de la reunión o la manifestación conlleva necesariamente a alguna forma de alteración al orden público. Lo contrario negaría la **naturaleza disruptiva** de la protesta.

Aunado a lo precedente, la Corte reconoce que generalmente el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica trae consigo la producción de ciertas incomodidades (físicas, emocionales o mentales) para la sociedad en general y/o algunos grupos en particular¹⁵⁴. Lo anterior, pues es claro que, como se indicó en la **Sentencia C-742 de 2012¹⁵⁵**, *“la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”*.

42. En esta medida, es claro para esta Corte que indefectiblemente el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica conllevan a la variación de las condiciones regulares del espacio público o privado donde este ejercicio se lleve a cabo, de ahí que sea natural que existan tensiones entre el ejercicio de estos derechos y el mantenimiento del orden público y social.

En el marco de estas tensiones es que el Legislador expide normas como las analizadas en esta ocasión –Código de Policía–, en tanto es necesario establecer parámetros claros que permitan alivianar las referidas tensiones sin que ello implique la anulación de los derechos consagrados en el artículo 37 superior. En consecuencia, para continuar con éste análisis es imperioso que se revisen los límites que el artículo 37 constitucional impone a la libertad de configuración legislativa.

Sobre los límites que imponen estos derechos a la libertad de configuración legislativa.

43. Como se desprende del artículo 37 Superior y se enunció en precedencia, es claro que las condiciones y limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos a reunirse y a manifestarse pública y pacíficamente sólo pueden ser establecidas mediante ley. Sin embargo, como se dijo renglones atrás, el Legislador en el ejercicio de la facultad constitucional otorgada, debe respetar

¹⁵³ C-019 de 2017 M. P. María Victoria Calle Correa

¹⁵⁴ Sentencia C-452 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵⁵ M. P. María Victoria Calle Correa.

el núcleo básico de los derechos a la reunión y a la manifestación que incluyen las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión, para así evitar que a partir de las limitaciones legales éste se desnaturalice o se convierta en letra muerta. Así se estableció en las **Sentencias C-742 de 2012**¹⁵⁶ y **C-024 de 1994**¹⁵⁷, que se citan *in extenso*:

“... No obstante, la jurisprudencia constitucional ha precisado que dicha reserva legal no significa que el legislador pueda limitar a su arbitrio el ejercicio del derecho, por el contrario, tal competencia debe ser ejercida a la luz del conjunto de valores, principios y derechos consagrados en la Constitución. Sobre el particular, ha sostenido la Corte:

“[...] En adelante, sólo el legislador podrá establecer los casos en los cuales puede limitarse el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Aunque la norma aprobada no consagre expresamente las figuras de aviso o notificación previa para las reuniones públicas, como si lo hacen otras constituciones europeas y latinoamericanas, la facultad otorgada por la Constitución de 1991 al legislador le permitirá reglamentar el derecho y establecer el aviso previo a las autoridades, determinar los casos en que se requiere y la forma como debe presentarse para informar la fecha, hora y lugar de la reunión o la manifestación. Es importante señalar, 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[n] prohibida[s]. 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.

Como la Constitución no determinó en forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al Legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás.

Generalmente las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación se encuentran vinculadas al mantenimiento del orden público. Con el fin de evitar posibles arbitrariedades se han establecido criterios para calificar las hipótesis de hecho en las cuales se justifica disolver o impedir el desarrollo de una reunión. En líneas generales estos criterios deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Por lo general, es insuficiente un peligro eventual y genérico,

¹⁵⁶ M. P. Maria Victoria Calle Correa

¹⁵⁷ M. P. Alejandro Martínez Caballero

un simple temor o una sospecha. La naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se”¹⁵⁸.

44. Así, es claro que el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica pueden generar tensiones respecto del mantenimiento del orden público, pero en todo caso, el Legislador no puede desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho.

45. En resumen, la reunión y la manifestación públicas y pacíficas son derechos fundamentales que incluyen la protesta y están cobijados por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión. Así mismo excluyen de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos. Entonces, estos derechos tienen una naturaleza disruptiva y un componente estático (reunión/pública) y otro dinámico (manifestación pública). En este sentido, el ejercicio de estos derechos es determinante para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo. Adicionalmente, sus limitaciones deben ser establecidas por la ley y, para que sean admisibles, deben cumplir con el principio de legalidad y, por lo tanto, ser previsibles.

Una vez formulado el marco constitucional aplicable, la Sala procede a resolver los problemas jurídicos planteados.

Análisis de las normas

46. Antes de abordar el análisis de los dos problemas jurídicos que versan sobre expresiones del artículo 53, es preciso establecer su alcance.

Alcance del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016

47. El artículo 53 regula el ejercicio de los derechos a la reunión y a las manifestaciones **pacíficas** en el espacio público. Su primer inciso establece que 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.

Así, el primer inciso, reitera aspectos del artículo 37 de la Constitución y delimita el ámbito de las manifestaciones al **espacio público**. A su vez, fija de forma enunciativa y genérica el contenido de las ideas e intereses colectivos que dichas reuniones o manifestaciones pueden comprender bajo las categorías mencionadas y el concepto de fin legítimo.

¹⁵⁸ sentencias C-742 de 2012 MP: María Victoria Calle Correa citando la sentencia C-024

Los incisos segundo y tercero establecen que para llevar a cabo lo anterior, se deberá dar un aviso ante la primera autoridad administrativa del lugar que deberá: (i) ser por escrito (admite el correo electrónico); (ii) ser suscrito por al menos tres personas; (iii) contener el día, la hora y sitio de la reunión y el recorrido prospectado; y (iv) presentarse con 48 horas de antelación ante la autoridad administrativa¹⁵⁹.

El inciso cuarto establece la posibilidad de que toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia sea disuelta, el cual fue condicionado por la **Sentencia C-281 de 2017** en el entendido de que: (i) la alteración debe ser grave e inminente; y (ii) que no exista otro medio menos gravoso para la limitación al ejercicio de los derechos.

Finalmente, el párrafo 1° aclara que las reuniones y manifestaciones espontáneas no se consideran por sí mismas alteraciones a la convivencia. Por su parte, el párrafo 2° establece una sanción para todos aquellos que irrespeten las personas que ejercen el derecho en el espacio público, por razón a su etnia, raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal.

48. Así pues, el artículo regula las reuniones y manifestaciones en el espacio público, para lo cual establece un listado enunciativo y genérico de los discursos cobijados en estas expresiones; fija unos requisitos para ejercer los derechos que consisten en el aviso a la autoridad administrativa del lugar y regula la forma, contenido, modo y tiempo para realizar el mismo.

De igual manera, establece la posibilidad de disolver la reunión cuando se trate de alteraciones graves e inminentes al orden público, autoriza las reuniones y las manifestaciones espontáneas y precisa que aquellas no pueden ser consideradas por sí mismas alteraciones a la convivencia; además delimita las sanciones procedentes cuando se irrespeten a las personas que ejercen los derechos por motivos discriminatorios enumerados taxativamente.

La expresión “o de cualquier otro fin legítimo” contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 no viola la Constitución al establecer una lista que incluye un concepto genérico sobre los discursos permitidos en el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación en el espacio público

49. Como se advirtió, el primer inciso del artículo 53, que se analiza parcialmente, establece una lista de discursos posibles en el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos dentro del cual se incluye una expresión genérica. Por lo anterior, la Corte debe analizar si el establecimiento de esta enumeración y, concretamente, de un criterio aparentemente amplio mediante una ley, constituye una restricción al derecho a la libertad de expresión y, por tanto, viola el principio democrático, de

¹⁵⁹ Al respecto, la **sentencia C-281 de 2017** analizó el término de 48 horas para el aviso previo y declaró su exequibilidad, al encontrar que esta limitación a los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica era razonable y proporcionada.

legalidad y el pluralismo en el marco del ejercicio de los derechos a la reunión y manifestación públicas y pacíficas.

50. Lo primero que la Sala debe advertir es que de conformidad con las consideraciones de esta providencia y con el alcance normativo del artículo 53, su estudio se debe abordar desde el alcance de dos tipos de protecciones: las de los derechos a la reunión y manifestación públicas y pacíficas y las de la libertad de expresión. Esto, pues el contenido normativo bajo estudio no solo regula el ejercicio de la reunión y manifestación pública y pacífica, al determinar cuáles son los objetivos legítimos para su ejercicio, sino específicamente los tipos de ideas y opiniones que pueden manifestarse en tal contexto. Así, (i) el aparte analizado específicamente regula los discursos posibles en el ejercicio del derecho a la manifestación pública, es decir, el contenido y no la forma de la manifestación; (ii) la jurisprudencia ha determinado que el derecho de reunión es una manifestación del derecho a la libertad de expresión; y (iii) los estándares internacionales sobre derechos humanos comparten el mismo acercamiento. En estos términos, para llevar a cabo el análisis planteado, primero, se reiterará lo dicho con antelación respecto a las posibles limitaciones de estos derechos.

En efecto, el texto constitucional reconoce los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica y delega en el Legislador la posibilidad de su restricción mediante la consagración expresa de los casos en los cuales no procede el ejercicio de estos derechos. Sin embargo, la jurisprudencia ha dicho que el juez constitucional debe determinar la legitimidad de las restricciones a la luz de la ponderación de valores como los derechos de terceros y el orden público, y siempre se debe partir de que el ejercicio de este derecho solo es posible en condiciones pacíficas, luego, no está protegida ninguna manifestación de tipo violento. Más allá, el elemento intrínseco de estos derechos excluye de su ámbito material la posibilidad de que su ejercicio tenga como objetivo fines ilícitos. De esta forma, no se protegen las reuniones o manifestaciones públicas que se llevan a cabo de forma violenta o cuando su objetivo sea cometer delitos.

51. Por otra parte, de conformidad con lo dicho en las consideraciones de esta providencia existen diferentes grados de protección al derecho a la libertad de expresión de acuerdo con el ámbito en el que este se ejerce. Por ello, la jurisprudencia ha establecido que hay tipos de discursos que reciben una mayor protección. Uno de aquellos es la expresión en el curso de reuniones y manifestaciones pacíficas en espacios públicos, pues de esa expresión depende el ejercicio de otros derechos fundamentales¹⁶⁰.

Así pues, una medida que pretenda limitar la libertad de expresión en el ejercicio de otros derechos fundamentales debe cumplir con un juicio estricto de constitucionalidad, en el cual se acredite que la medida restrictiva atienda los siguientes criterios: *“(1) estar prevista de manera precisa y taxativa por la*

¹⁶⁰ Sentencia C-442 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto reiterada en la sentencia C-452 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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”¹⁶¹.

Lo anterior, al margen de la proscripción de ciertos discursos y mensajes que por contener un valor negativo intrínseco para la democracia y violar derechos fundamentales pueden ser válidamente censurados, como lo son: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la instigación pública y directa al genocidio.

52. Lo primero que la Corte debe establecer es si la determinación del concepto de “*cualquier otro fin legítimo*” para establecer los tipos de discursos posibles en el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos es, en efecto, una restricción al ejercicio de los derechos y de las prerrogativas contemplados en los artículos 20 y 37 de la Constitución.

El Legislador, al regular en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 los discursos que se pueden emitir en el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación públicas y pacíficas, por vía positiva **limitó estos derechos**, toda vez que de la norma se desprenden dos consecuencias: (i) los discursos que no están explícitamente habilitados están prohibidos; y (ii) lo que no se considere como “*fin legítimo*” también está prohibido. Adicionalmente, la norma no regula quién determina qué es un fin legítimo. En tal sentido, se adoptó una técnica contraria a la lógica de la regulación de los derechos de libertad, toda vez que, respecto de los mismos, no se determinan las conductas permitidas, pues por tratarse de libertades se parte de amplias protecciones constitucionales y de la presunción de su autorización. En este sentido, los derechos de libertad suponen el reconocimiento de facultades diversas, sin embargo, como derechos no son ilimitados. Así, lo que se debe estipular expresamente son las restricciones o limitaciones al ejercicio de estos derechos, que siempre deben ser determinadas por ley. Tal acercamiento, permite la garantía más amplia de los derechos, lo cual es exigible a partir de su reconocimiento como derechos de libertad, de los cuales además puede depender el ejercicio de otros derechos.

Ahora bien, el artículo 53, al establecer taxativamente los discursos permitidos y, por lo tanto, determinar prohibiciones por vía positiva, incurre en restricciones contrarias al ejercicio de las libertades contempladas en los artículos 37 y 20 de la Constitución. Lo anterior, pues esa técnica legislativa va en contravía del texto constitucional que presume su ejercicio en general y ordena la limitación expresa de excepciones. En estos términos, la regulación de las finalidades aceptables para ejercer la protesta desconocen la amplia

¹⁶¹ Sentencia T-391 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

protección de estos derechos y recortan significativamente su ámbito de ejercicio.

Sin embargo, la expresión acusada, “*cualquier otro fin legítimo*”, al dar apertura a las posibilidades de ejercer el derecho se alinea con la lógica descrita de, en general, presumir la posibilidad del ejercicio de las libertades constitucionales, lo cual anula la limitación descrita. Como se dijo, estos derechos parten de la posibilidad de ejercerse en cualquier caso, a menos de que existan excepciones expresas legalmente establecidas. Por ello, la cláusula amplificadora que se analiza en esta providencia reversa el efecto de la disposición de circunstancias de permisión, al incluir todo lo que se considera legítimo. Tal aproximación regresa a la lógica reconocida en la Constitución de presumir la posibilidad de ejercer el derecho, de forma general. No obstante, se introduce un elemento de ambigüedad ya que al no ser expresas las limitaciones, no se sabe qué es lo prohibido, ni, como se dijo, quién determina su contenido.

53. Así, en principio, el establecimiento de una lista de tipos de expresiones protegidas en el ejercicio de un derecho fundamental constituye un límite a los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica y a la libertad de expresión. Lo anterior, pues evidentemente una enunciación que advierte de forma genérica los discursos posibles, también establece cuales son los discursos prohibidos, lo cual fija un ámbito que busca incluir cierto tipo de expresiones y excluir otras. Específicamente, lo que la Corte debe analizar es si esa exclusión en su forma y contenido es adecuada en los términos de los criterios planteados. Es decir, si la restricción, -los discursos prohibidos mediante el concepto de los fines ilegítimos-, cumple con el primer paso del juicio estricto de constitucionalidad que impone analizar si la restricción es *precisa y taxativa y está determinada por la ley*, lo cual, a su vez, implica analizar el cumplimiento **del principio de legalidad**: la previsibilidad y claridad en la determinación de lo que está prohibido. A su vez, este juicio debe responder a los criterios establecidos para las limitaciones de los derechos reconocidos en el artículo 37 de la Carta Superior y a su contorno material, específicamente a que su garantía se circunscribe a condiciones pacíficas y a objetivos lícitos.

54. La expresión acusada es posterior a una lista de discursos permitidos, a saber: las ideas e intereses colectivos, culturales, políticos, económicos, religiosos y sociales. Esta lista, si se detuviera en la anterior circunscripción, de entrada obviaría, por ejemplo, los discursos filosóficos, académicos y científicos que están protegidos por la libertad de expresión. No obstante, la disposición contempla un último elemento, que es el que se revisa, y que abre de forma genérica el universo de posibles expresiones en el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación en el espacio público al establecer – *cualquier otro fin legítimo*-. Luego, la restricción se encuentra en aquello que es un **fin ilegítimo**.

En este orden, la Sala verifica que la expresión acusada, en efecto, establece una limitación al derecho a la libertad de expresión y a los discursos que se

admiten en el ejercicio de los derechos a la reunión y manifestación en el espacio público, ya que del concepto que fija -los discursos permitidos- se deriva un universo de expresiones que no son admisibles.

55. Ahora, al evaluar el primer *ítem* referido, esta restricción cumple **con el primer criterio enunciado: está definida mediante una ley**. No obstante, la Sala encuentra que la misma: (i) está sujeta al criterio de la primera autoridad administrativa, ya que es aquella la que dotará de contenido el concepto de fin ilegítimo, pues aunque la norma no advierta que se debe avisar a la autoridad administrativa el fin de la reunión o manifestación, la restricción permite deducir que una manifestación con un fin ilegítimo podría ser disuelta; y (ii) **no es taxativa**, sino apela a un criterio genérico.

En consecuencia, la restricción, en efecto, incumple con el principio de legalidad y con el primer paso del juicio estricto, ya que no es precisa ni taxativa, sino que establece un criterio amplio que debe ser determinado por un operador administrativo, lo cual en principio podría hacer que no sean previsibles los discursos prohibidos. Sin embargo, la Sala entiende que el criterio de *fin legítimo*, no es indeterminable, ni tampoco está vacío de contenido propio por el hecho de ser amplio. Luego, de ese contenido también es posible establecer lo que está excluido de esos fines y así lo prohibido. De hecho, las reglas alrededor del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y del artículo 37 de la Constitución permiten un acercamiento a la delimitación de su contenido.

56. En general, en términos constitucionales, un fin legítimo es aquel que no esté prohibido o sea contrario a la Constitución. Específicamente, en el contexto de la libertad de expresión, la jurisprudencia constitucional ha fijado una presunción a favor de **todo tipo de discursos, inclusive aquellos que puedan resultar molestos, controversiales o contestatarios para determinadas audiencias**. Lo anterior, es acorde con la presunción de inconstitucionalidad de cualquier acto que constituya censura. Estas presunciones de inconstitucionalidad responden al valor central que le otorga la Carta a la libertad de expresión, que como se dijo, es esencial para el adecuado funcionamiento de una sociedad democrática, pero además su ejercicio hace parte de un ámbito propio de la dignidad humana que se desprende de la cláusula general de libertad.

En ese orden de ideas, la protección a la libertad de expresión permite que las personas expresen sus opiniones de **la forma más amplia posible**, y que sean contrastadas y debatidas por otros, con el único límite de los derechos de los demás. Entonces, lo precedente supone que cualquier regulación de los tipos de discurso que se puedan emitir en un ámbito determinado debe atender a la neutralidad; es decir, no se puede imponer una visión o idea particular de lo que puede ser expresado o no, ni dejar por fuera otro tipo de ideas, de acuerdo con alguna ideología específica, sino que debe permitir el flujo de pensamientos, críticas y percepciones en un debate abierto y vigoroso sobre asuntos públicos con el objetivo de fortalecer la democracia.

57. En este sentido, es particularmente relevante en el ámbito de los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos reiterar el vínculo que esta Corporación ha delimitado entre la libertad de expresión y la democracia. Así, en la **sentencia T-391 de 2009**¹⁶² se explicaron *in extenso* las razones por las cuales el derecho a la libertad de expresión ocupa un lugar central en el régimen constitucional vigente cuya finalidad es *profundizar la democracia* y se expusieron los siguientes argumentos que ahora se resumen:

- (i) La libertad de expresión facilita la democracia representativa, la participación ciudadana y el autogobierno por parte de cada nación; desde la dimensión política;
- (ii) El debate político amplio y abierto informa y mejora la calidad de las políticas públicas, al incluir a todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo;
- (iii) Mantiene abiertos los canales para el cambio político e impide, mediante la crítica, que los gobernantes se arraiguen indefinidamente a una postura ilegítima;
- (iv) La protección a la libre comunicación de información previene los abusos gubernamentales de poder, al presentar un canal como un contrapeso para el ejercicio del poder ciudadano;
- (v) *“Promueve la estabilidad sociopolítica, al proveer una válvula de escape para el disenso social y establecer, así, un marco para el manejo y procesamiento de conflictos establecer un espacio para procesar conflictos que no amenaza con socavar la integridad de la sociedad”*;
- (vi) *“Protege a las minorías políticas activas en un momento dado, impidiendo su silenciamiento por las fuerzas mayoritarias o prevalecientes”*;
- (vii) *“Es una condición necesaria para asegurar la libre expresión de la opinión de los electores al depositar sus votos, optando por un representante política”*;
- (viii) *“Contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado, dado que materializa el derecho de los ciudadanos a comprender los asuntos políticos y les permite así participar efectivamente en el funcionamiento de la democracia”*;
- (ix) Hace efectivo *“el principio de autogobierno representativo por los ciudadanos mismos”*; y
- (x) *“El de responsabilidad de los gobernantes ante el electorado, así como el principio de igualdad política”*;
- (xi) Fortalece la autonomía del individuo como un sujeto político; y
- (xii) *“Al permitir la construcción de opinión facilita el control social sobre el funcionamiento, no solo del sistema político, sino de la sociedad misma, incluyendo el ordenamiento jurídico y sus necesidades de evolución o modificación”*.

¹⁶² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

58. Así, en el contexto de la protección del derecho a la libertad de expresión, en general, el único acercamiento plausible al contenido del “*fin legítimo*” es aquel que respete plenamente los límites trazados por el artículo 20 de la Constitución, en conjunto con el bloque de constitucionalidad, que son aplicables al entendimiento del artículo 37 Superior.

En este orden de ideas, este derecho protege la libertad de cualquier persona sin discriminación, para expresar pensamientos, opiniones, información e ideas sin limitación alguna. En cuanto al contenido de las expresiones también se ha dicho que su nivel de protección depende del tipo de discurso, lo cual incluye expresiones socialmente aceptadas, así como expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o contrarias a las creencias de la mayoría. De igual manera, las formas de expresión de los discursos también están garantizadas por la Constitución, así, la expresión de las ideas no se restringe al lenguaje convencional, sino que admite el simbólico o metafórico, aunque cada medio tenga sus problemas y especificidades jurídicas. Ahora bien, es claro que el ejercicio de este derecho tiene deberes y responsabilidades e impone obligaciones a las autoridades.

Finalmente, se prohíbe la censura con excepción de las prohibiciones de cierto tipo de expresiones establecidas en el artículo 13 de la Convención Americana y que han sido acogidas plenamente por este Tribunal, a saber: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la instigación pública y directa al genocidio.

En este punto se debe precisar que los anteriores estándares se aplican exclusivamente en el ámbito de la libertad de expresión. No obstante, el contenido normativo acusado contenido en el artículo 53 no permite un análisis de las prohibiciones de discursos como límites de forma aislada del alcance de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica. Como se advirtió en el fundamento jurídico 35, estos derechos solo se protegen cuando se ejercen en condiciones pacíficas, por lo cual se excluyen las manifestaciones violentas. Igualmente, su ámbito material de protección los circunscribe a fines lícitos, lo cual descarta las manifestaciones con la finalidad de cometer delitos. Por último, se reconoce que el Legislador tiene la potestad de determinar los eventos en los cuales no es posible ejercer estos derechos. Tal atribución no está vaciada de contenido y tiene un valor constitutivo de ese límite, por lo tanto debe ser reconocida.

Entonces, al analizar los consensos precedentes alrededor de los discursos prohibidos en el ámbito de la libertad de expresión, la Sala no encuentra ningún problema con la delimitación de los primeros tres, respecto del contorno material de los derechos a la reunión y manifestación públicas, por cuanto son plenamente aplicables, en tanto manifestación de la libertad de expresión.

Ahora bien, no sucede lo mismo con la cuarta categoría. Salta a la vista que la prohibición respecto de la instigación pública y directa al genocidio es más precisa respecto de la libertad de expresión que en el caso de los derechos

reconocidos en el artículo 37, por cuanto para estos últimos su ejercicio supone la imposibilidad de tener un objeto ilícito, lo cual implica una prohibición más amplia. Del presupuesto sobre el cual la garantía de estos derechos se restringe a la licitud de su objeto se deriva un espectro más extenso de prohibiciones de delitos que el genocidio. De hecho, si la ilicitud en general está proscrita, la instigación pública y directa para estos casos recae sobre todos los delitos, lo cual expande la prohibición inicial respecto de la libertad de expresión.

En este sentido, las prohibiciones mencionadas no pueden desconocer que se realizan en el contexto de la protección de los derechos reconocidos en el artículo 37 de la Constitución, luego tal acercamiento también debe incluir sus límites intrínsecos, particularmente, el elemento finalístico que se traduce en la prohibición de la instigación pública y directa a cometer delitos, y los determinados en la Constitución, así éstos deleguen su contenido a aquello que señale el Legislador.

Entonces, se entiende por fin legítimo en el contexto del ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica aquellas expresiones que incluyen **toda clase** de discursos políticos, religiosos, filosóficos, académicos, investigativos o científicos, estéticos, morales, emotivos, personales, artísticos, simbólicos, la exposición de convicciones, la objeción de conciencia, las expresiones cívicas o de participación ciudadana, el discurso de identidad que expresa y refuerza la propia adscripción cultural y social, entre otros.

59. De lo expuesto, la Sala verifica que, en efecto, existe una lectura de la expresión acusada que dota de contenido el universo de discursos protegidos y que esa amplitud no sólo respeta los límites del artículo 20 de la Constitución sino que es exigible, especialmente, en atención a los valores y principios del pluralismo y de la participación democrática. Se trata de aquella lectura que integra las reglas acerca de la protección de todo tipo de alocuciones con excepción de las expresiones que escapan a la restricción de la censura previa. Este entendimiento de fin legítimo, que remite a las reglas y límites generales de la protección de la libertad de expresión, hace que la única prohibición presente en la disposición sea aquella respecto a la cual existe un consenso de prohibición.

En consecuencia, el criterio genérico acerca de los discursos permitidos cubija todas las expresiones posibles, menos aquellas que admiten una restricción previa. Es decir, **lo protegido** es todo tipo de discurso y **lo prohibido** es aquello que los parámetros constitucionales han determinado que se puede prohibir, a saber: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y al delito; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa.

60. Ese acercamiento no sólo cumple con el principio de legalidad, al dar precisión a un criterio genérico que restringe el derecho, sino además cumple con los otros criterios establecidos en el juicio estricto de constitucionalidad

en el contexto del ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 37 de la Constitución. Lo anterior, pues: (i) señala taxativamente los discursos prohibidos; (ii) protege todas las demás expresiones; (iii) da precisión a un concepto amplio en sentido positivo y determinable en cuanto al sentido negativo; (iv) hace previsibles los discursos permitidos y los prohibidos, y simultáneamente, (v) atiende al principio de conservación del derecho.

En resumen, la expresión acusada, –“*cualquier otro fin legítimo*”–, en armonía con el contenido y límites del artículo 20 Superior en el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, admite una lectura constitucional que establece que los discursos permitidos se delimitan bajo el supuesto general de permisibilidad de todo tipo de idea o expresión, lo cual evidentemente no es una restricción. Al contrario, la expresión respeta el valor de la amplitud y diversidad de las expresiones e ideas protegidas por la norma constitucional.

Así, mientras que los discursos prohibidos que persiguen fines ilegítimos **se confinen a una restricción taxativa acogida por la jurisprudencia constitucional que, por tratarse de discursos y mensajes que contienen un valor negativo intrínseco para la democracia y violan derechos fundamentales, pueden ser válidamente censurados.** Por ello, esa lectura protege todo tipo de discurso y respeta el principio de legalidad, al establecer taxativamente las expresiones restringidas que se ha dicho que escapan a la prohibición de la censura previa. Con lo anterior también se respetan el pluralismo y la participación.

61. Por lo tanto, en aplicación del principio de conservación del derecho y de sus facultades constitucionales, la Corte declarará exequible la expresión “*cualquier otro fin legítimo*” contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que **no es un fin legítimo: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa.**

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 artículo 53 no viola los artículos 2 y 37 de la C.P.

62. El inciso segundo (parcial) del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 que ahora se revisa establece el requisito de dar aviso a la primera autoridad administrativa del lugar, para reunirse y manifestarse en un sitio público. Los demandantes cuestionan ese aviso, pues consideran que desconoce la naturaleza disruptiva de la protesta, al eliminar el elemento sorpresa y aducen que éste sólo es procedente en los casos en que se vaya a hacer uso de las vías públicas, pues hay reuniones en lugares públicos que por el número de personas que asisten no requieren de preparación logística. Más allá, consideran que el aviso no puede ser entendido como un permiso, sino como un trámite informativo para que se adopten medidas logísticas y de

coordinación administrativa, pues lo contrario sería una limitación irrazonable del artículo 37 de la Constitución.

De tal forma, en este caso la Corte debe establecer si el aviso restringe irrazonable o desproporcionadamente el derecho a la protesta en relación con el uso de espacios públicos, cuando éste busca la protección del orden público y los derechos de terceros. Luego, se trata de un ejercicio de ponderación entre el ejercicio de un derecho y el deber del Estado de proteger a los ciudadanos.

63. Lo primero que la Corte debe reiterar es que la protesta es una de las formas de los derechos a la reunión y a la manifestación pública, pero ésta no los agota ya que son mucho más amplios, al comprender el ejercicio de la democracia participativa que involucra otras formas de intercambio de ideas en el foro público, que no sólo se circunscriben a denunciar o manifestar disconformidad. Así, por ejemplo, hay reuniones y manifestaciones pacíficas en espacios públicos que tienen un carácter celebratorio, como saludar a un héroe nacional deportivo después de un desempeño estelar.

De la misma manera, la naturaleza disruptiva de la protesta no necesariamente está atada a la sorpresa. La disrupción genera incomodidad y un cambio en el orden regular de la sociedad para llamar la atención acerca de una idea particular que se expone al público. No obstante, los anteriores efectos no están inescindiblemente ligados a la sorpresa. De esta manera, una manifestación que se prepare con 48 horas de anterioridad también puede generar una ruptura en la sociedad y en su orden normal de funcionamiento, para llamar la atención acerca de una idea. De otra parte, **la lectura integral y sistemática de la norma, y específicamente del párrafo 2º, evidencia que la misma admite el ejercicio espontáneo del derecho, al establecer que “las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia”.**

Así pues, es claro para la Sala que la normativa no excluye el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos de forma espontánea, lo cual garantiza la efectividad del aspecto disruptivo y de sorpresa y sí excluye del aviso tales manifestaciones. Así mismo, se deriva de la misma que algunas de las expresiones del derecho, en especial, cuando se usa el espacio público, sí requieren del aviso previo.

64. En segundo lugar, la Corte ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de la naturaleza del aviso en las reuniones y manifestaciones en espacios públicos, y respecto de la posibilidad del Legislador de regularlo. Así, en la **Sentencia T-456 de 1992**¹⁶³, reiterada por las **Sentencias C-024**

¹⁶³ M.P. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte revisó un caso de una persona que solicitó que se invalidara la denegatoria que expidió el Alcalde Municipal de Honda de una petición de autorización para sostener un desfile político y electoral por varias calles del mentado municipio. Al momento de resolver la acción el Alcalde ya había dado respuesta al actor en la que se le explicaba que la negativa respondió a que previamente se le había solicitado lo mismo por otros ciudadanos y ya había se había

de 1994¹⁶⁴, C-742 de 2012¹⁶⁵ y C-281 de 2017¹⁶⁶, se estableció que el artículo 37 de la Constitución permitía que la regulación legal de los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos fijara un aviso previo a las autoridades en ciertos casos.

A su vez, se determinó que la finalidad del aviso *“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”*¹⁶⁷.

Cabe aclarar que aun cuando los demandantes alegan que lo establecido en **Sentencia T-456 de 1992**, no es un precedente aplicable a este caso, no les asiste razón. La determinación de una carencia actual de objeto, como sucedió en esa ocasión, no hace que una decisión pierda su valor en el sistema constitucional y aun cuando las consideraciones a las que se alude no hagan parte de la *ratio decidendi*, esta Corporación las adoptó en otras providencias como parte del desarrollo del contenido del artículo 37 de la Constitución¹⁶⁸. Luego, son consideraciones válidas que sirven como apoyo interpretativo en esta oportunidad.

65. De acuerdo con la decisión referida y reiterada en varias oportunidades, el objetivo del aviso es la protección del orden público y social, para lo cual la administración debe realizar un despliegue administrativo y logístico que permita el desarrollo de la manifestación, pero que a su vez garantice los derechos de terceros. Así pues, les asiste razón a los demandantes cuando alegan que **este aviso no puede ser entendido como un permiso**.

Como se expuso en el fundamento jurídico 35 de esta providencia, los derechos a la reunión y manifestación pública y pacífica no pueden someterse a autorizaciones. En estos términos, el aviso cumple una función respecto del ordenamiento social y de la protección de los derechos de terceros, así como

autorizado la marcha. Así, la Corte primero determinó que se trataba de un daño consumado pues la fecha propuesta para la marcha ya había pasado cuando se dictó el fallo. Pero a su vez, consideró que las razones de la negativa eran legales.

¹⁶⁴ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁶⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁶⁶ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁶⁷ Reiterada en la sentencia C-281 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁶⁸ Sentencia T-147 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *“11. Con respecto a la carencia actual de objeto, la Sala reitera que en aquellas ocasiones en que las situaciones de hecho que amenazan o vulneran los derechos fundamentales de las personas cesan o desaparecen durante el trámite de la tutela, o cuando en razón de la vulneración a los derechos fundamentales, se ha ocasionado un daño irreparable que se pretendía evitar con la orden del juez a quien se acudió en amparo y ello no se logró a tiempo, se ha alegado en la jurisprudencia la existencia del fenómeno procesal denominado carencia actual de objeto por hecho superado o por daño consumado; fenómeno que puede ser fundamento de la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela.*

La razón de ser de esa determinación, está fundada en que, ante las circunstancias de hecho evidenciadas en el caso, es inócuo un pronunciamiento judicial de fondo en tales situaciones, por no tener un impacto real y efectivo en la protección de los derechos fundamentales invocados. No obstante, conforme a la jurisprudencia reciente de esta Corporación, independientemente de si se da o no la carencia actual de objeto, la Corte como órgano de revisión de la acción de tutela puede pronunciarse de fondo sobre los problemas constitucionales planteados, en estos casos”.

de los mismos manifestantes. Luego, éste busca evitar, por ejemplo, la anulación del derecho a la libertad de locomoción al determinar como medidas simultáneas a la protesta la habilitación de vías, pero principalmente busca permitir a las autoridades planear el despliegue necesario para asegurar el desarrollo de la manifestación y los derechos de los terceros. Por ello, tal requisito no implica que el aviso tenga la calidad de permiso y, por lo tanto, mediante ese mecanismo una autoridad pueda determinar que una manifestación no se pueda llevar a cabo, con fundamento, por ejemplo, en el tipo de discurso que se va a proferir. Ese acercamiento podría conllevar a censurar ideas y opiniones valiosas y, así, impedir el ejercicio de la participación democrática con fundamentos discriminatorios. En consecuencia, el aviso tiene un objetivo preciso que las autoridades deben respetar y nunca puede ser entendido como una autorización, pues ello sería una limitación ilegítima del ejercicio de estos derechos.

En efecto, la mencionada **Sentencia C-742 de 2012**¹⁶⁹ que analizó si el delito de obstrucción de vías públicas violaba el principio de legalidad en materia penal¹⁷⁰, al pronunciarse sobre el párrafo de la norma acusada que establece la exclusión del delito de *“las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política”*, dijo que donde se leía permiso no podía entenderse que las autoridades tuvieran competencia para restringir el derecho de reunión. Así, explicó que éste correspondía en realidad al resultado de un aviso previo que no involucra autorizaciones para ejercer el derecho.

La Sala reitera ese acercamiento que está plenamente vigente. Así lo reiteró también la **Sentencia C-281 de 2017**¹⁷¹ al analizar el requisito de aviso presentado antes de 48 horas de la reunión o manifestación pública y lo consideró ajustado a la Constitución.

66. Al haber delimitado el alcance del aviso en la regulación de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica, la Sala procede a realizar un juicio intermedio de razonabilidad y proporcionalidad en relación a la extensión del requisito a todas las reuniones y manifestaciones en el espacio público.

Lo anterior, porque como se advirtió, el aviso no implica un permiso que restrinja los derechos fundamentales de reunión y manifestación pública, al no tratarse de una autorización. Luego, el objetivo de la medida es la protección del orden público y social, en cumplimiento de unos de los deberes del Estado, y no la restricción de un derecho fundamental¹⁷².

¹⁶⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁷⁰ La Corte revisó los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011, *“por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de la Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”*.

¹⁷¹ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁷² Sentencia C-673 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: *“Un test menos intenso – llamado test intermedio – también ha sido empleado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial 1) cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no*

67. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que con el juicio de proporcionalidad y razonabilidad intermedio se requiere verificar “*primero que el fin no sólo sea legítimo sino también constitucionalmente importante, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver. Segundo, se exige que el medio, no solo sea adecuado, sino efectivamente conducente a alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial*”¹⁷³ y no puede ser desproporcionado en la relación entre el bien constitucionalmente perseguido y el sacrificado¹⁷⁴.

68. En *primer lugar*, la Corte advierte que la regulación del aviso está establecida en la ley y no es inequívoca. Este aviso, de acuerdo con la norma, se aplica a las reuniones o manifestaciones que se realicen en el espacio público, no solamente en las vías públicas; es decir, cobija por ejemplo las plazas públicas. No obstante, la lectura sistemática de la norma, específicamente su parágrafo 2°, permite entender que las reuniones espontáneas están legalmente protegidas. Luego, este requisito no es aplicable en todas las instancias de uso del espacio público, **sino que aplica a todas las manifestaciones del derecho que no sean espontáneas y tengan un impacto en el uso del espacio público de manera tal que requiera de un despliegue logístico.**

69. *Segundo*, la medida no es discriminatoria, ya que se extiende a todas las personas sin ninguna diferenciación, tal y como se desprende, tanto de la norma estudiada, como del artículo 37 de la Constitución.

70. *Tercero*, el fin que la medida persigue no sólo es legítimo sino *constitucionalmente importante*. Como se advirtió, lo que el aviso busca es el despliegue administrativo y logístico de la administración para el adecuado desarrollo de la reunión o manifestación. Así, se trata de una medida que busca hacer efectivo el acompañamiento administrativo, contemplado en la misma normativa. Igualmente, tiene como objetivo proteger el orden público y social, la seguridad de las personas y otros derechos fundamentales de terceros. Por lo tanto, es indudable que esta protección es importante en el ámbito constitucional.

Ahora bien, el aviso no hace distinción entre los diferentes lugares del espacio público, la Corte encuentra lo anterior razonable, pues para llegar a una plaza pública o a un parque es necesario usar las vías públicas. Entonces es difícil escindir un espacio público del otro, cuando el uso del segundo es esencial para llegar al primero. De la misma forma, las reuniones o manifestaciones en

fundamental, o 2) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia”.

¹⁷³ Sentencia C-673 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷⁴ En la sentencia C-720 de 2007 M.P. Catalina Botero Mariño se reiteraron los criterios establecidos por la jurisprudencia compilados en la sentencia C-673 de 2001: “*Dicho estándar ha de aplicarse, según lo establecido por esta Corte: 1) cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o 2) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia*”.

la plaza pública también pueden ser acompañadas por la Fuerza Pública, los alcaldes distritales y/o los entes de control, en los términos de los artículos 56 y 57 del Código de Policía.

En dichos espacios también es constitucionalmente importante garantizar el orden público y social, la seguridad de las personas, al igual que evitar que se violen derechos fundamentales. Por lo tanto, la distinción que sugieren los demandantes en el sentido de calificar de inconstitucional el aviso en los casos que no se trate de una vía pública no es procedente. Particularmente, cuando se tiene certeza y claridad de que el aviso no comprende una autorización y que las manifestaciones espontáneas son admisibles. Así, es evidente, que la reunión de pocas personas en una plaza pública para manifestar una idea no requiere de ninguna logística o apoyo, mientras que la movilización de miles de personas por una vía principal hacia la plaza pública sí lo requiere. Al igual que los casos de conglomeración de un número importante de personas en un parque público.

71. En *cuarto lugar*, el medio no se encuentra prohibido. Como se vio de la jurisprudencia citada, el aviso es constitucionalmente admisible siempre que se aborde como tal; es decir, con el objetivo de informar a las autoridades para que adopten las medidas necesarias para facilitar el ejercicio del derecho y garantizar el orden público y social. Así, nunca puede verse como un permiso.

72. A su vez, la restricción que se estudia, es *efectivamente conducente* al fin propuesto. La comunicación formal ante la primera autoridad administrativa acerca de una reunión y/o manifestación pública y pacífica que pretenda aglomerar un número importante de personas, plantee una disrupción en el espacio público o amenace los derechos de terceros, le permite a las autoridades adoptar las medidas necesarias para desplegar el apoyo logístico necesario a fin de garantizar el desarrollo de los mismos y, al mismo tiempo, proteger el orden público y social.

73. Finalmente, el requisito es *proporcionado* en la relación entre el bien constitucionalmente perseguido y el sacrificado. La protección al orden público y social, la seguridad y los derechos de terceros hacen razonable exigir un aviso a las autoridades para que puedan adoptar las medidas necesarias logísticas y administrativas con el objetivo de que se pueda realizar la reunión o manifestación, con la debida atención a los deberes del Estado de proteger esos bienes constitucionales.

Lo anterior, pues como se dijo, el aviso no es un permiso, por lo tanto, el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, no se restringen de forma desproporcionada pero sí se impone una carga razonable a quienes vayan a ejercerlos con el objetivo de garantizar esos derechos. Entonces, el requisito comprende una exigencia mínima que no atiende a decidir si es o no pertinente o conveniente la reunión o manifestación, sino que tiene la intención de acompañarla y proteger el orden público y social, la seguridad y los derechos de terceros. Así, se trata de una

medida que lejos de coartar derechos, busca garantizarlos y como lo que se protege es la posibilidad de irrumpir en las condiciones normales en que se dan las relaciones en el espacio público pero con unas garantías mínimas, respeta plenamente el núcleo del derecho.

74. En conclusión, el requisito del aviso a la primera autoridad administrativa del lugar contenido en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, es razonable y proporcionado en los casos de reuniones y manifestaciones en el espacio público que aglomeren a un número importante de personas o que pretendan generar una disrupción en el espacio público. Este aviso, como un requisito de carácter informativo y no como un permiso, tiene el objetivo de que la administración despliegue la logística necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos a la reunión y a las manifestaciones públicas, las medidas de acompañamiento y, además, garantice el orden público y social.

Por lo anterior, se declarará la exequibilidad 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.

La expresión “salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor” contenida en el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 no viola el artículo 37 de la Constitución por establecer una autorización que puede negarse por razones que aluden a circunstancias excepcionales o fuerza mayor

75. El artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 regula **el uso de vías para el ejercicio** de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica en el espacio público, para lo cual los alcaldes distritales o municipales deberán garantizar el uso temporal de las vías, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor. Adicionalmente, establece que ante un evento en el que se quiera hacer uso de los derechos a manifestarse y a reunirse en las vías principales o corredores de transporte público colectivo, las autoridades deberán establecer un plan efectivo de desvíos para que los ciudadanos que no hacen parte del evento puedan movilizarse.

76. Para los demandantes, la facultad de los alcaldes de no autorizar la manifestación en “*circunstancias excepcionales o de fuerza mayor*”, desvirtúa el carácter informativo del aviso y lo vuelve un permiso. Además sostienen que el fundamento de la negativa supone una restricción inconstitucional y solicitan un condicionamiento que precise los conceptos para que las autoridades estén atadas a condiciones extremas y necesarias para evitar amenazas graves e inminentes al orden público, lo cual no incluye las alteraciones del tráfico. Adicionalmente, consideran que la negativa en esos casos debe estar motivada y ofrecer alternativas.

En suma, el problema constitucional que plantean está circunscrito al análisis de la violación del principio de legalidad porque la expresión *circunstancias excepcionales o de fuerza mayor*, supuestamente, no es precisa y podría admitir un abuso del derecho, además de desvirtuar la naturaleza del aviso.

77. Como se ha dicho en esta providencia, el aviso que se regula en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 no tiene un carácter de permiso, sino de una comunicación informativa, para los eventos en que la manifestación o reunión pacífica y pública comprenda un conglomerado importante de personas, y en los cuales, la disrupción del orden normal de la sociedad, haga necesaria la adopción de ciertas medidas. Cabe advertir, que la norma en este caso limita esta posibilidad para las situaciones en que se utilicen las vías públicas.

Así, es claro que **el aviso se enmarca en un sistema de notificación previa con fines constitucionalmente importantes como los advertidos**. Este sistema, que no tiene como finalidad la anulación del derecho, sino su regulación, admite un margen de apreciación para la autoridad administrativa que debe necesariamente ver, en cada caso concreto, los escenarios particulares del ejercicio del derecho.

78. Ahora, es evidente que las *circunstancias excepcionales* implican un evento por fuera de la normalidad; es decir, que se sale de la regla común y que a la luz del propósito del aviso y de la interpretación sistemática con las otras normas que regulan el ejercicio del derecho, amenace efectivamente la seguridad, el orden público o social, o vulneren los derechos fundamentales de las personas involucradas o no en la manifestación.

Por su parte, la figura jurídica de la *fuerza mayor* está regulada en el artículo 64 del Código Civil¹⁷⁵ el cual dispone que: “[s]e llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”. La jurisprudencia ha determinado que para que la causal sea procedente deben concurrir ciertas características a saber: “(i) que el hecho sea irresistible; (ii) que sea imprevisible y (iii) que sea externo respecto del obligado”¹⁷⁶. La fuerza mayor, en el derecho civil, a diferencia del caso fortuito, está atada a los eventos de la naturaleza.

79. En este sentido, la Sala encuentra que las condiciones excepcionales o de fuerza mayor que implicarían no autorizar una reunión o manifestación en las vías públicas, son lo suficientemente precisas para confinar la autorización a la lógica del sistema de notificación y no lo desbordan. Así, admiten que en esos eventos, que deben analizarse caso a caso, el operador administrativo debe respetar cierto margen de apreciación, en relación con las finalidades de la norma.

Una precisión mayor que, por ejemplo, enumerara taxativamente los eventos en los cuales se puede negar la autorización sería irrazonable. Lo anterior, pues el Legislador, aparte de la causa objetiva de simultaneidad en la solicitud del uso de espacios públicos (misma hora y lugar de dos manifestaciones distintas), no puede prever todas las situaciones que harían que el uso de las

¹⁷⁵ Subrogado por el artículo 1° de la ley 95 de 1890.

¹⁷⁶ Sentencia T-271 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

vías públicas atentara de forma cierta e inminente el orden público y social, o hicieran imposible el acompañamiento logístico y administrativo que requiere el ejercicio de la reunión o manifestación. Ejemplos de este tipo de circunstancias podrían ser un escape de gas en las vías, una inundación por el rompimiento de un tubo, un derrumbe de edificaciones o inclusive una amenaza de bomba. Así, no es posible prever todas las circunstancias que podrían surgir de forma inesperada en una ciudad, lo cual hace ajustados los criterios previstos.

En este orden de ideas, los conceptos utilizados por el Legislador, a pesar de ser amplios, tienen unos límites claros que excluyen la conveniencia ideológica, política o la arbitrariedad para la autorización del uso de las vías públicas y permiten un margen razonable a la administración para proteger a la comunidad ante ciertos eventos que no son imprevisibles o que responden a una lógica excepcional.

80. Al margen de lo anterior, sí se debe considerar si la no autorización al uso de vías públicas por circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, como está contemplada, sin ningún requisito expreso de motivación, tiene el potencial de desvirtuar la naturaleza del sistema de notificación previa para convertirla en un permiso, lo cual como se ha dicho no es posible e implicaría una restricción desproporcionada al derecho.

En este sentido, la Corte nota que una negativa, aun con fundamento en las razones dispuestas, en la en que no se explique la razón que impide el ejercicio de los derechos, podría dar paso a extralimitaciones que conlleven una restricción arbitraria no autorizada por la Constitución.

Por ello, es necesario que la autoridad administrativa, en cada caso, motive la respuesta y haga explícitas las condiciones excepcionales o la fuerza mayor que impiden el otorgamiento de la autorización. Es decir, para que esta garantía preserve la naturaleza del aviso, no se admite que la autoridad administrativa exponga razones genéricas, sino que debe cumplir un criterio de especificidad que dé cuenta de las particularidades de cada situación.

81. En conclusión, las circunstancias excepcionales y la fuerza mayor como causales para no autorizar el uso de vías públicas, contenidas en el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016, son lo suficientemente precisas para respetar el principio de legalidad, por ende, serán declaradas exequibles. Sin embargo, la protección a los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos exige que se expongan explícitamente las condiciones excepcionales o la fuerza mayor que impiden el otorgamiento de la autorización, esto, para que no se presenten restricciones desproporcionadas al ejercicio del derecho. Por lo anterior, en uso de las facultades constitucionales, la Corte condicionará la expresión, en el entendido de que la no autorización deberá motivarse para hacer explícitas las razones que la fundamentan.

Conclusiones

82. Las anteriores consideraciones se pueden concretar en las siguientes conclusiones:

Se configura el fenómeno de cosa juzgada respecto de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia por el cargo de violación a la reserva de ley estatutaria consagrada en los artículos 152 y 153 de la Constitución. En efecto, se comprobó que la **Sentencia C-223 de 2017** declaró inexecutable tales normas con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2019.

Los efectos diferidos de inexecutableidad no son *per se* una limitación para que la Corte Constitucional revise nuevos cargos formulados contra una disposición normativa que produce efectos en el ordenamiento jurídico. En otros términos, los vicios que originaron el diferimiento de la inexecutableidad, no excluye el análisis de constitucionalidad de una norma por cargos materiales.

No existe cosa juzgada constitucional respecto del inciso segundo (parcial) del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 que señala “(...) *Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico (...)*”, pues aun cuando los contenidos normativos de los artículos 53 de la Ley 1801 de 2016 y 102 del Decreto Legislativo 1355 de 1970 son semejantes, los cargos que se analizaron en la **Sentencia C-024 de 1994**, son diferentes a los que se presentan ahora.

Existe cosa juzgada respecto del inciso final del artículo 53 que indica que “*toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta*”, de acuerdo con lo establecido en la **Sentencia C-281 de 2017**, pues: (a) se trata de una acusación respecto de la misma norma; (b) los motivos propuestos por los accionantes para enjuiciar la constitucionalidad del mencionado artículo fueron los mismos, puesto que ambos alegaron que este aparte vulnera el derecho fundamental a la protesta, consagrado en el **artículo 37** del Texto Superior; (c) la *ratio decidendi* y la parte resolutoria resolvió ese cuestionamiento; y (d) el parámetro de análisis constitucional no ha cambiado, ya que la **Sentencia C-281 de 2017** es del 3 de mayo del presente año. En este sentido, la Corte debe sujetarse a lo resuelto en la sentencia referida.

Los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son fundamentales, incluyen la protesta y están cobijados por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión. Así mismo excluyen de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos. Estos derechos tienen una naturaleza disruptiva, un componente estático (reunión/pública) y otro dinámico (manifestación pública). En este sentido, el ejercicio de estos derechos es determinante para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo. Adicionalmente, sus limitaciones deben ser establecidas por la ley y, para que sean admisibles, deben cumplir con el principio de legalidad y, por lo tanto, ser previsibles.

La expresión “*o de cualquier otro fin legítimo*” contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 no viola el principio democrático, el pluralismo ni el derecho a la libertad de expresión, al establecer una lista que incluye un concepto genérico sobre los discursos permitidos en el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación en el espacio público. Así, la amplitud de la expresión en cuanto a los discursos permitidos respeta los límites del artículo 20 de la Constitución en el ejercicio de los derechos a la reunión y manifestación pública y pacífica que protegen todo tipo de expresión. No obstante, el concepto sí establece una restricción que incumple el principio de legalidad, ya que al hablar de fin ilegítimo se da un amplio margen de interpretación a la autoridad administrativa, pues su limitación no es taxativa de forma tal que haga previsibles los discursos prohibidos.

Sin embargo, la Corte encuentra que existe una lectura constitucional de la norma que dota de contenido la expresión y da precisión sobre las restricciones, lo cual respeta el principio de legalidad. Se trata de aquella que integra los límites constitucionales de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica y las reglas generales de respeto al derecho a la libertad de expresión que protegen todo tipo de discurso menos aquellos que, por tratarse de expresiones y mensajes que contienen un valor negativo intrínseco para la democracia y violan derechos fundamentales, pueden ser válidamente censurados.

Así pues, en aplicación del principio de conservación del derecho y de sus facultades constitucionales, la Corte declarará la exequibilidad de la *expresión “cualquier otro fin legítimo”* contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que el fin legítimo es aquel que persigue cualquier expresión de ideas o intereses colectivos con excepción de: **(i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa.**

El requisito del aviso a la primera autoridad administrativa del lugar contenido en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, es razonable y proporcionado en los casos de reuniones y manifestaciones en el espacio público que aglomeren a un número importante de personas o pretendan generar una disrupción en el espacio público. Este aviso, como un requisito de carácter informativo y no como un permiso, tiene el objetivo de que la administración despliegue la logística necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos a la reunión y a las manifestaciones en espacios públicos, el debido acompañamiento y, además, asegurar el orden público y social.

Las *circunstancias excepcionales y la fuerza mayor* como causales para no autorizar el uso de vías públicas contenidas en el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 son lo suficientemente precisas para respetar el principio de legalidad, ya que sería irrazonable exigir al Legislador que prevea todo el universo de posibilidades que pueden acontecer en una ciudad que haga imposible el uso de las vías públicas, razón por la cual esa expresión será declarada exequible.

Sin embargo, la protección a los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos exige que se motive la negativa al uso de las vías públicas, para que no se presenten restricciones desproporcionadas o arbitrarias al ejercicio del derecho. Por lo anterior, en uso de las facultades constitucionales la Corte condicionará la expresión en el entendido de que la no autorización debe motivarse para hacer explícitas las razones que lo fundamentan.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el Auto 305 del 21 de junio de 2017.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-223 de 2017 que declaró inexecutable los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2019, por la vulneración a la reserva de ley estatutaria.

Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-281 de 2017 que declaró executable el inciso cuarto del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, que establece: *“toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta”*, en el entendido de que *“(i) la alteración deberá ser grave e inminente y (ii) no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica”*.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión *“cualquier otro fin legítimo”* contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, por el cargo analizado, en el entendido de que no es un fin legítimo: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, 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.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, 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 la no autorización debe motivarse y hacer explícitas las razones que la fundamentan.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
En comisión

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General