

Sentencia C-100/22

Referencia: Expedientes D-14317 y D-14319.

Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”

Accionantes: Comisión Colombiana de Juristas (D-14317); y Felipe Hernando Cubillos y otro (D-14319).

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la presente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos Julián Esteban Fajardo Ruiz y otros (D-14303)¹; Edier Esteban Manco Pinera (D-14305); María Guadalupe Ramos Correa (D-14307); la Comisión Colombiana de Juristas (D-14317)²; y Felipe Hernando Cubillos y otro (D-14319)³, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución, demandaron el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”.

2. En sesión llevada a cabo el 18 de junio de 2021, la Sala Plena resolvió acumular los expedientes D-14305, D-14307, D-14317 y D-14319 a la demanda D-14303, para que fueran tramitados conjuntamente.

3. Mediante Auto del 7 de junio de 2021, se dispuso la admisión parcial de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Colombiana de Juristas (D-14317) en lo concerniente al primer cargo; y por Felipe Hernando Cubillos y otro (D-14319) en lo que respecta a los cargos primero, tercero y cuarto.

¹ Karolay Vásquez Pérez, Danna Katherine Bohórquez Castro, Daniel Esteban Urrego Forero, José Arturo Mogollón Mora, María Paula López Sandoval, Ángela Daniela Aguilar García, Valentina Benavides Pantoja y Sarín Sofía Pacheco Viveros.

² Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Sibelys Mejía Rodríguez, Juan Ospina y David Fernando Cruz, respectivamente director, coordinador, abogada y abogados del área de incidencia nacional de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

³ José Arvey Camargo Rojas.

En ese proveído se inadmitieron las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos Julián Esteban Fajardo Ruiz y otros (D-14303); Edier Esteban Manco Pinera (D-14305) y María Guadalupe Ramos Correa (D-14307), así como las demandas de inconstitucionalidad D-14317 y D-14319 en los demás cargos, y se concedió a los actores el término de tres días para que, si lo estimaban conveniente, corrigieran los defectos evidenciados.

4. El 14 de julio de 2021, los demandantes en los expedientes D-14305 y D-14317 presentaron escritos de subsanación. Por medio de Auto del 30 de julio de 2021, el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda presentada por la Comisión Colombiana de Juristas (D-14317) en lo concerniente a los cargos segundo y tercero. Así mismo, determinó rechazar las demandas presentadas por los ciudadanos Julián Esteban Fajardo Ruiz y otros (D-14303); Edier Esteban Manco Pinera (D-14305); María Guadalupe Ramos Correa (D-14307); y Felipe Hernando Cubillos y otro (D-14319) en lo que respecta al segundo cargo, contra el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016.

5. En las referidas providencias se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, con la finalidad de que rindiera el concepto de que trata el artículo 278.5 de la Constitución y se comunicó del inicio del proceso al presidente del Congreso, al presidente de la República, y a los Ministerios de Justicia y del Derecho, del Interior y de Defensa Nacional. Además, se invitó a participar en este proceso a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, Militar Nueva Granada y de Caldas; a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Dirección General de la Policía Nacional; al Ejército Nacional; a la Defensoría del Pueblo; al Centro de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia; y al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre las demandas de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

7. El texto demandado es el siguiente:

“LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

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

tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción.

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

III. LAS DEMANDAS

Expediente D-14317

8. Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Sibelys Mejía Rodríguez, Juan Ospina y David Fernando Cruz, respectivamente director, coordinador, abogada y abogados del área de incidencia nacional de la Comisión Colombiana de Juristas, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, por la presunta vulneración de los artículos 2º, 37, literales a) y e) del artículo 152, el inciso segundo del artículo 153, numeral 6 del artículo 214, y los artículos 217 y 218 de la Constitución Política. Los demandantes plantearon los siguientes cargos:

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

9. Se explicó por los demandantes que la Constitución contempló diferentes mecanismos para contener los momentos excepcionales y lograr el control de los mismos; uno de ellos es que las leyes que reglamentan los estados de excepción deben tramitarse como leyes estatutarias.

10. A efectos de demostrar la razón por la que la asistencia militar al parecer debía consagrarse por medio de una ley estatutaria, los demandantes presentaron un cuadro comparativo entre las figuras de conmoción interior y de asistencia militar, y destacaron las semejanzas en los hechos generadores o supuestos fácticos de ambas figuras, así como en las facultades que otorgan. Al respecto, señalaron que *“los hechos generadores son semejantes, ya que aluden a ‘perturbaciones’ o ‘alteraciones’ que afecten el ‘orden público’ o ‘la seguridad y convivencia’.* La diferencia podría estar en distintos enfoques, pero la norma no es clara, pues no distingue, en términos prácticos, las causas de la conmoción interior de las causas de la asistencia militar, **lo que podría permitir que se puedan utilizar de forma intercambiable con la consecuencia, muy riesgosa, en términos de protección de derechos, de que la activación de la asistencia militar adolece de control de constitucionalidad automático”**⁴. -negritas fuera del texto original-

11. En cuanto a las facultades que otorgan ambas figuras, explicaron que mientras la conmoción interior tiene unas potestades amplias pero definidas, la asistencia militar no, en tanto *“solo establece la disposición de las fuerzas militares ante el hecho generador, pero no indica el contenido de la asistencia, ni su alcance, sus límites temporales y materiales, ni sus controles, entre otros”*⁵.

⁴ Demanda P.10.

⁵ Para los demandantes, la falta de esos contenidos supone una amplitud en su uso dentro del cual se pueden subsumir facultades propias de la conmoción interior. Además, esto es problemático porque establecer una “asistencia” implica que las Fuerzas Militares asuman funciones que normalmente no se le

12. Por otro lado, pusieron de presente que, la conmoción tiene términos explícitos y prohibiciones expresas, mientras que la asistencia militar carece de estos elementos, diferencia que es fundamental, *“pues la ausencia de estos elementos de regulación legal implica que la asistencia militar tiene un rango de ejercicio mucho más amplio en términos temporales y materiales, y que la prohibición implícita estaría en que los límites constitucionales de las funciones de las fuerzas militares se moverían sin control”*⁶.

13. Señalaron que mientras la declaración y las medidas consecuentes que se toman dentro de la conmoción interior tienen un control automático, integral y posterior por parte de la Corte Constitucional, así como la expedición de reglas sobre su operación, la asistencia militar supone una habilitación legal que tiene un mecanismo de control mucho más lento, como es el judicial rogado, dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

14. Así mismo, aseguraron que mientras el cuerpo de policía actúa como una guardia cívica de convivencia, las Fuerzas Militares están constitucionalmente dispuestas para la defensa de la soberanía, *“las amenazas externas e internas que amenacen con debilitar o eliminar el orden institucional”*⁷. En su parecer, *“no tener claro que la policía y las fuerzas militares son distintas lleva a concluir que el Gobierno puede imponer el orden incluso a través de un cuerpo especializado en la defensa armada de la nación. Lo anterior es completamente incompatible en términos estructurales con un modelo democrático y constitucional moderno”*⁸.

15. Finalmente, señalaron que los contenidos del artículo 170 demandado son propios de la reglamentación de los estados de excepción, así como su desarrollo, por lo que estarían sujetos a un procedimiento legislativo distinto de aprobación, y a un control judicial previo o automático de la Corte Constitucional. Por lo tanto, al vulnerar la reserva estatutaria por regular contenidos materiales de la conmoción interior y a su vez eludir el control constitucional, el artículo 170 es inconstitucional.

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

16. Los actores precisaron que aun si la asistencia militar está instituida para circunstancias excepcionales por consagración legal, estas circunstancias no tienen un límite fijado por la misma ley u otro instrumento que permita razonablemente determinar a qué se refiere la norma con “excepcional”, o “protocolos y normas especializadas sobre la materia”. Al respecto, aclararon que *“otro sería el caso si la norma previera que la asistencia militar únicamente puede darse en el marco de un estado de excepción, o si la ley 1806 de 2016 tuviera carácter estatutario”*⁹. A su

confían y que están en cabeza, en situaciones ordinarias, de otras autoridades, como las de policía. En otras palabras, *“lo que permite esta figura es una suerte de delegación a las fuerzas militares, por imposibilidad, incapacidad o necesidad, pero ante circunstancias que no son ordinariamente de su resorte o sobre las que la ley no les asigna competencia”*. Demanda P.12.

⁶ Ibídem.

⁷ Demanda P.13.

⁸ Demanda P.13.

⁹ Escrito de corrección. P.3.

juicio, “*el artículo en su más llano entendimiento permite al presidente utilizar a las fuerzas militares para controlar, mediante facultades ordinarias, circunstancias que la Constitución prevé mediante estados de excepción*”¹⁰.

17. Así mismo, señalaron que, es cierto que el derecho a la protesta no es únicamente el que podría verse afectado en la asistencia militar, pero esa sola posibilidad requeriría una ley estatutaria o una modulación constitucional. Así, el que exista un elemento de coordinación entre la asistencia militar y el comandante de policía, y que se sigan los procedimientos y normas especializadas en la materia, a pesar de que aportan elementos normativos necesarios al juicio de constitucionalidad, no desconocen el principal argumento del cargo, esto es, “*la reserva estatutaria frente a una norma que es contraria al artículo 37 de la Constitución, pues permitiría limitar el ejercicio material del derecho a la protesta a pesar de la ausencia de disposición legal expresa que establezca casos en los cuales se puede limitar el ejercicio del derecho*”¹¹.

18. De otro lado, afirmaron que el artículo 170 debió estipular claramente si era aplicable o no a un escenario derivado de las protestas, en tanto “[a]l no hacerlo, la intervención resulta irregular, afecta el ejercicio del derecho y debió tramitarse por medio de una ley estatutaria”¹². Finalmente, aclararon que las expresiones contenidas en los artículos 22 y 149 de la ley 1801 de 2016 deberían ser declaradas inconstitucionales, o al menos entendidas de tal forma que la asistencia militar no pueda utilizarse cuando se trate de casos en los que la ciudadanía ejerce su derecho a la protesta.

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

19. En primer lugar, señalaron que la asistencia militar establece unos criterios con un amplio contenido: la alteración de la seguridad y la convivencia supone la posibilidad de utilizar la figura de asistencia militar a aquellas situaciones en las que manifestaciones de la protesta motivan su aplicación. A su juicio, “*esta posibilidad, antes que un mantenimiento del orden constitucional, lo subvierte. Pues la protesta, al ser una de las garantías fundantes del ordenamiento jurídico está consagrada y protegida por la Constitución, y las intervenciones que se realizan sobre el ejercicio de este derecho en condiciones ordinarias y no excepcionales las debe adelantar la Policía como un cuerpo civil*”¹³. En consecuencia, en condiciones ordinarias, sin la activación de los estados de excepción, el supuesto de “grave alteración de la seguridad y la convivencia” cuando se aplica a la gestión de la protesta subvierte el orden constitucional y por ende no seguiría los fines que propone el artículo 217 para las Fuerzas Militares.

20. Acto seguido, indicaron que los estados de excepción suponen un mecanismo constitucional para afrontar situaciones que pueden afectar gravemente el orden. Su

¹⁰ *Ibídem.*

¹¹ Escrito de corrección. P.4.

¹² Escrito de corrección. P.5.

¹³ Escrito de corrección. P.7.

diseño permite una concentración de poderes de carácter transitorio en cabeza del presidente, que encuentra como salvaguarda un sistema de controles judiciales automáticos. Pero cuando se duplican contenidos de los estados de excepción para establecer competencias de carácter ordinario, como es el caso del artículo 170 demandado, se concentran poderes en el presidente, pero sin que se aplique el sistema de control judicial. A su parecer, *“no se armoniza la respuesta efectiva ante una situación excepcional con un esquema de controles que limite o ajuste el uso de estas potestades. Al obviar el control, las garantías constitucionales, así como las competencias funcionales – particularmente de las fuerzas militares– se desdibujan, pues se pueden aplicar figuras como la asistencia militar a situaciones relacionadas con el ejercicio de derechos fundamentales”*¹⁴. Para los accionantes, el problema ya no es el uso abusivo de la figura del estado de excepción, sino la ampliación de las facultades ordinarias cuyo contenido concentra un poder homólogo a las facultades excepcionales, pero sin su adecuado control, con lo cual se contribuye a transformar el esquema constitucional de competencias entre las Fuerzas Militares y la Policía.

21. Por último, señalaron que la Constitución establece las labores primordiales de las Fuerzas Militares, las cuales, aunque son amplias, tienen un parámetro de interpretación y aplicación claro: normas imperativas de derechos humanos y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sostuvieron que *“en el escenario de la asistencia militar en casos de protesta, contraviene el orden constitucional en la medida en que no puede verificarse, al menos como parámetro general, cómo un cuerpo militar puede defender la soberanía, la independencia o la integridad del territorio sirviendo como medida represiva frente a ciudadanos que tienen el derecho constitucionalmente protegido a manifestarse”*¹⁵. Aclararon que las Fuerzas Militares pueden servir como un apoyo a los cuerpos de policía, pero ello no los capacita, al menos no en términos de la orientación institucional, para reemplazar en todos sus aspectos a la policía nacional. Por otro lado, y de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, mencionaron que el Estado está conformado para proteger los derechos, honra y bienes de los ciudadanos y las Fuerzas Militares no podrían usar su capacidad bélica en contra de la misma ciudadanía que es el cuerpo político que soporta su mandato a través de la Constitución.

22. Con fundamento en lo anterior, solicitaron declarar la inconstitucionalidad del artículo 170 de la ley 1801 de 2016 por vulnerar el artículo 37, los literales a) y e) del artículo 152, el artículo 153 y el numeral 6 del artículo 214 de la Constitución Política, conforme a lo planteado en el primer y segundo cargo de esta demanda. En caso de que la primera pretensión no sea acogida, pidieron en subsidio que, conforme al tercer cargo, se declare la constitucionalidad condicionada de la norma por vulnerar los artículos 2º, 217 y 218 de la Constitución Política, de conformidad con lo señalado en las sentencias C-223 de 2017 y C-281 de 2017¹⁶, al tenor de las cuales:

“(i) La asistencia militar no puede adoptarse para que las fuerzas militares enfrenten a la población civil ni para contener o neutralizar las movilizaciones sociales y los derechos de reunión, manifestación y protesta, en los cuales debe priorizarse el diálogo y, en casos extremos, recurrir a la Policía si se trata de una vulneración o amenaza intensa de un derecho fundamental, cuya protección sea de mayor importancia que la del derecho de reunión y manifestación;

¹⁴ Escrito de corrección. P.8.

¹⁵ Ibídem.

¹⁶ Demanda. P.24.

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

Expediente D-14319

23. Los ciudadanos Felipe Hernando Cubillos Soto y José Arvey Camargo Rojas demandaron el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, por la presunta vulneración de los artículos 189-4, 213, 214-6, 217, 218 y 241-7 de la Constitución Política y el artículo 16 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

24. De manera preliminar, los accionantes indicaron que de la norma demandada se desprende que para reestablecer el orden público o mantenerlo, *“el Jefe de Gobierno no está en la obligación de primero agotar otros mecanismos constitucionales como el diálogo, o de respetar los estándares internacionales en materia de orden público, los cuales imponen el atender las perturbaciones a través de los poderes constitucionales ordinarios de policía. Lo expuesto, potencialmente convierte la utilización del poder militar en algo común y sin control”*¹⁷.

25. Por otra parte, indicaron que la figura de la asistencia militar elimina la obligación constitucional de declarar el estado de conmoción interior según lo señalado en el artículo 213 de la Carta. En dicho escenario, *“el Presidente puede hacer uso del poder militar con las consecuencias negativas que en cuanto a la restricción de derechos fundamentales ello implica, lo que desarrollaría sin los controles y limitaciones que son propios de los Estados de Excepción”*¹⁸. Mencionaron que, según el tenor gramatical de la norma demandada, la facultad presidencial de mantener o reestablecer el orden público goza de una protección desmedida, *“la cual puede desarrollarse de forma incontrolada, sin la obligación de rendir cuentas y sin la claridad de establecer qué afectaciones a los derechos fundamentales se pueden originar”*¹⁹.

26. Los actores señalaron que la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en señalar que la facultad de garantizar el orden público por parte del presidente de la República, debe desarrollarse únicamente a través del poder de policía y cuando dicho poder ordinario es insuficiente para mantener el orden público *“se entra en una situación de excepcionalidad que impide que el Presidente de la República cumpla con la función constitucional de mantenimiento o restablecimiento, a través de los mecanismos constitucionales generales destinados para el efecto, surgiendo allí entonces la obligación para este, de revestirse de los diferentes poderes que le otorga el orden constitucional de forma excepcional”*²⁰. Lo anterior, da lugar a la declaratoria de un estado de conmoción interior para conjurar dicha crisis, escenario debidamente controlado y limitado, y que se *“desdibuja con la opción normativa*

¹⁷ Demanda. P.10.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Demanda. P.11.

²⁰ Demanda P.14. Los demandantes hicieron referencia a las sentencias C-285 de 2004, C-063 de 2005, C-593 de 2005, C-117 de 2006, C-789 de 2006, C-179 de 2007, C-742 de 2012, C-435 de 2013 y C-128 de 2018.

que consagra el artículo 170 de la ley 1801 de 2016, el cual faculta al Presidente para usar la fuerza militar de forma discrecional y sin control alguno”²¹.

27. Además, presentaron un análisis de proporcionalidad en sentido estricto de la medida contenida en la norma demandada. Al respecto, señalaron que, si bien la figura de la asistencia militar puede perseguir un fin legítimo como el mantenimiento o restablecimiento del orden público, es una medida que carece de necesidad, ya que el ordenamiento constitucional ha dispuesto para ello la actuación de la fuerza policial, como se desprende del artículo 217 de la Constitución. En ese orden de ideas, no es necesario para tal fin la fuerza militar, en cuyo caso, se estaría en una situación anormal que daría lugar a un estado de conmoción interior (artículo 213 C.P.)²².

28. Así mismo, consideraron que la asistencia militar no es adecuada por cuanto para el mantenimiento o restablecimiento del orden público deben utilizarse los poderes constitucionales ordinarios de policía. Igualmente, aseguraron que la medida es en sentido estricto desproporcionada, “pues con la misma se ponen en jaque importantes principios constitucionales, tales como el principio democrático al limitar la actuación de alcaldes y gobernadores, la naturaleza de la fuerza policial civil y la fuerza militar especialmente en lo concerniente a sus finalidades primordiales, el check and balances o principio de separación de poderes ya que la figura elude el control político, jurídico e internacional que se hace a los Estados de Excepción, y especialmente los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues claro es que con la militarización para mantener o reestablecer el orden público se afectan sin ningún control, derechos constitucionales como la protesta, reunión, libertad de expresión, locomoción, circulación, información, entre otros”²³.

29. Aclarado lo anterior, los accionantes presentaron los cargos que fundamentan su demanda, los cuales son un desarrollo de las consideraciones generales previamente señaladas. La Sala hará referencia únicamente a los cargos primero, tercero y cuarto, que fueron admitidos:

Primer cargo. *La figura de la asistencia militar viola el régimen constitucional establecido para el Estado de Conmoción Interior.*

30. Según los actores, el artículo 170 demandado es contrario a los artículos 189-4, 213, 214-6, 217, 218 y 241-7 de la Constitución Política y el artículo 16 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, porque a través de la asistencia militar se elude la obligación de declarar el estado de conmoción interior cuando las circunstancias fácticas así lo impongan, ello por cuanto²⁴:

i) Desconoce la función presidencial de conservar y reestablecer el orden público donde fuere turbado señalada en el artículo 189-4, en razón a que no sería obligatorio desarrollar este mandato bajo las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, pudiendo realizarla a través de la fuerza militar, sin control o declaratoria previa que dé cuenta del carácter excepcional de esta medida y la regulación obligatoria sobre los mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.

²¹ Ibídem.

²² Demanda P.17.

²³ Demanda. P.18.

²⁴ Demanda. P.24.

ii) El artículo 213 constitucional, pues ante las situaciones fácticas que perturban el orden público y ante la insuficiencia de los poderes ordinarios de policía para conjurarlos, no sería obligatorio declarar el estado de conmoción interior para utilizar la Fuerza Militar en la conservación o el restablecimiento del orden público.

iii) El artículo 217 constitucional, pues se desnaturaliza la finalidad de las Fuerzas Militares, encargándolas de conjurar situaciones de orden público interno, situación anormal y excepcional que daría lugar a declarar el estado de conmoción interior.

iv) El artículo 218 constitucional, pues es la Policía Nacional como cuerpo armado de naturaleza civil quien debe encargarse del mantenimiento del orden público interno, sin la asistencia o colaboración de las Fuerzas Militares, situación que en caso de presentarse daría lugar a una circunstancia excepcional que rompe la regla constitucional general y que, por ende, debe dar lugar a declarar un estado de conmoción interior.

31. Por otro lado, señalaron que la *asistencia militar* carece de control político, lo cual es problemático si se tiene en cuenta, además, que la norma no establece la temporalidad de dicha figura. Así mismo, estimaron que la asistencia militar tampoco consagra ninguna clase de control jurídico, pues si bien en principio podría tener un control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, “*ello no es coherente con el orden constitucional vigente, en razón a que como ya se ha explicado, la asistencia militar procede ante situaciones excepcionales donde las atribuciones ordinarias de policía son insuficientes, lo que debe dar lugar a una declaratoria de Estado de Conmoción Interior, cuyo control de forma automática, correspondería a la Corte Constitucional*”²⁵. Finalmente, cuestionaron que a través de la figura de la asistencia militar se pueden restringir y hasta suspender derechos fundamentales, sin cumplir con la obligación de avisar a los organismos internacionales.

Tercer cargo. *La figura de la asistencia militar implica violación a la cláusula general de reserva de ley y tipología legislativa*

32. Los accionantes señalaron que la Ley 1801 de 2016 creó la figura de la asistencia militar, la cual “*además de lo estipulado en dicho artículo no tiene otro desarrollo legislativo en sus particulares, facultades y limitaciones*”²⁶. Por eso resaltaron que esa normatividad busca suplir la ausencia de contenido a través de una remisión genérica y abstracta a los protocolos y normas especializadas sobre la materia, generando dos posibles alcances. El primero es que, si se entiende que los protocolos y normas especializadas son tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como leyes estatutarias que regulen derechos fundamentales, se estaría afirmando que la figura se asemeja a un estado de excepción o que busca la restricción de derechos, lo cual predicaría su inexecutable. El segundo implica que, si la remisión a protocolos y normas especializadas se entiende en favor de actos reglamentarios u otras normas legislativas, es necesario resolver los siguientes interrogantes:

i) ¿Puede desarrollarse en sus contenidos tales como requisitos, temporalidad y supuesto de aplicación una figura como la asistencia militar a través de actos de

²⁵ Demanda. P.25.

²⁶ Demanda. P. 30.

naturaleza reglamentaria? En su parecer, “*el poder reglamentario encuentra limite en la cláusula de reserva de ley que atiende al desarrollo del principio de división de poderes unido a la necesidad de que el derecho además, de ser legal sea legítimo*”²⁷.

ii) ¿Estas remisiones de contenido se pueden hacer de manera general o abierta? En este punto, mencionaron que, “*si bien se permite la remisión entre leyes es claro que el legislador también encuentra límites para la misma en tanto que esta debe ser específica y determinada máxime si nos encontramos ante una norma con naturaleza de código que es la llamada a regular de manera íntegra y detallada las figuras que en ella se estipulan(sic)*”²⁸. A su juicio, no es admisible dejar bajo un estado de indeterminación “*la dimensión y alcance de figuras que de usarse, sin la restricción propia de la regulación legislativa, generaría un exceso en el uso de poderes que constitucionalmente se exige deben estar regulados como los son la actividad policiva y militar (sic)*”²⁹.

33. Concluyeron que al no existir una remisión directa a normas específicas que permitan al ciudadano dimensionar y entender el alcance de la asistencia militar, se hace el uso de esta figura violando el principio de legalidad.

Cuarto cargo. La figura de la asistencia militar fue establecida en el ordenamiento jurídico bajo una ley ordinaria, cuando debía consagrarse a través de ley estatutaria

34. Los actores aseguraron que es evidente, como puede colegirse del Decreto 575 de 2021, que a través de la asistencia militar se restringen o afectan derechos fundamentales, pues para mantener o reestablecer el orden público se vulneran principios como la libertad de locomoción, circulación, reunión, protesta, expresión, entre otros. Bajo ese entendido, si la asistencia militar debe ser utilizada para mantener o reestablecer el orden público con la implicación que ello tiene para los derechos fundamentales, la misma debió ser tramitada a través de una ley estatutaria, tal y como lo ordena el artículo 152 literal a) de la Constitución.

35. Con fundamento en lo expuesto, solicitaron que se declare la inconstitucionalidad del artículo 170 de la Ley 1801 de 2016. De manera subsidiaria, pidieron que se declare la constitucionalidad condicionada, “*en el entendido de que cuando se utilice el instrumento legal de la asistencia militar, ello se realice como consecuencia de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, consagrado en el artículo 213 de la Constitución Política*”³⁰. De no proceder las anteriores pretensiones solicitaron declarar la constitucionalidad condicionada “*en el entendido que no puede hacerse uso de la figura de la asistencia militar por parte del Presidente de la Republica hasta que no se regule por el legislador el alcance, características, requisitos, excepciones y límites de la misma, esto con el fin de evitar restricciones ilegítimas en los derechos de los ciudadanos así como desajustes institucionales entre los órganos de poder del Estado colombiano*”³¹.

²⁷ Demanda. P. 33.

²⁸ Demanda. P. 35.

²⁹ Demanda P.36

³⁰ Demanda. P.4.

³¹ Ibídem.

36. A continuación, se presenta un cuadro que ilustra en resumen los cargos que fueron admitidos según los autos proferidos por el despacho del magistrado sustanciador:

CARGOS ADMITIDOS			
Demanda	Cargo	Admisión parcial. Auto 7 de junio de 2021	Corrección. Auto 30 de julio de 2021
D-14317	Primer cargo. El artículo 170 viola el literal e) del artículo 152 de la Constitución por tratarse de un contenido reservado a ley estatutaria, como lo es la regulación de los estados de excepción.	Admitido	N/A
	Segundo cargo. El artículo 170 viola el artículo 37 y el literal a) del artículo 152 de la Constitución por establecer un contenido reservado de ley estatutaria relacionado con el derecho fundamental a reunión, manifestación y protesta.	Inadmitido	Corregido. Cargo admitido.
	Tercer cargo. El uso de la figura de asistencia militar vulnera el modelo constitucional de organización de la fuerza pública y confunde las atribuciones constitucionales entre el artículo 217 y 218 superiores lo que también afecta los fines del Estado	Inadmitido	Corregido. Cargo admitido.
D-14319	Primer cargo. La asistencia militar viola el régimen constitucional establecido para el Estado de Conmoción Interior.	Admitido	N/A
	Segundo cargo. La asistencia militar viola los estándares internacionales para el mantenimiento del orden público.	Inadmitido	No presentó corrección. Cargo rechazado.
	Tercer cargo. La asistencia militar implica violación a la cláusula general de reserva de ley y tipología legislativa	Admitido	N/A
	Cuarto cargo. La asistencia militar fue establecida en el ordenamiento jurídico bajo una ley ordinaria, cuando debía consagrarse a través de ley estatutaria.	Admitido	N/A

IV. INTERVENCIONES

37. Durante el término de fijación en lista, la Corte recibió 14 escritos de intervención: *i)* seis solicitaron la *exequibilidad* de la norma demandada³²; *ii)* dos solicitaron la *inexequibilidad* de la disposición³³; *iii)* el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña solicitó la *inhibición*; *iv)* el Ministerio del Interior solicitó la *inhibición* y, *en subsidio*, la *exequibilidad*; *v)* la Defensoría del Pueblo solicitó a) la integración de la unidad normativa entre lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión “*salvo en aquellos casos en los que de manera excepcional se requiera la asistencia militar*”, contenida en los artículos 22 y 149, numeral 15, de la misma ley; b) la *inexequibilidad* de las referidas disposiciones y en subsidio, la constitucionalidad condicionada del artículo 170; *vi)* Héctor Vargas y Manuela Losada, vinculados al Departamento de Derecho Constitucional y al Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado solicitaron a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada; y *vii)* dos intervenciones fueron presentadas de manera extemporánea³⁴. El alcance de las

³² *i)* la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional en intervención conjunta; *ii)* el Ministerio de Justicia y del Derecho; *iii)* el Comando del Ejército Nacional; *iv)* Héctor Wiesner León, miembro del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia; *v)* el Centro de Pensamiento Únete por Colombia; y *vi)* el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña.

³³ *i)* la Universidad Libre de Bogotá y *ii)* el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

³⁴ *i)* Instituto Colombiano de Derecho Procesal; y *ii)* el ciudadano Pedro Luis Lizcano Amézquita.

intervenciones se sintetiza en la siguiente tabla y el desarrollo de los argumentos se encuentra en el Anexo 1 de la sentencia:

RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES		
INTERVINIENTE	SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS	SOLICITUD
Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional - intervención conjunta-	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Ley 1801 de 2016 tiene una naturaleza preventiva en pro de la convivencia, por lo que no lesiona bienes jurídicamente protegidos. 2. La sustentación fáctica de la demanda surge de los hechos acontecidos en Colombia el 28 de abril de 2021, los cuales no fueron en el marco de manifestaciones públicas y pacíficas, y evidencian que el artículo 170 no es una norma caprichosa, subjetiva o arbitraria en su empleo. 3. La norma de la asistencia militar no regula de manera integral, estructural y completa derecho fundamental alguno. Además, no toda alteración del orden público genera <i>per se</i> la declaratoria de un estado de excepción, pero sí la necesidad de una actuación del Estado para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. 4. La asistencia militar no puede elevarse al nivel de la conmoción interior, pues esta última requiere que la grave afectación al orden público y a la convivencia no pueda ser conjurado mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía. 5. Las Fuerzas Militares tienen claro que su papel no se circunscribe a intervenir en operativos de control y contención en el marco de las manifestaciones públicas ni adoptar medidas restrictivas, sino a asistir a la Policía. 	Exequibilidad
Ministerio de Justicia y del Derecho	<ol style="list-style-type: none"> 1. La asistencia militar debe entenderse como la “acción de prestar socorro, favor o ayuda” que las Fuerzas Militares prestan de forma temporal y excepcional a las autoridades de policía, sin que ello signifique una confusión o fusión de sus competencias. Es un instrumento que permite disponer de las Fuerzas Militares ante situaciones menos graves que las que pueden dar lugar a la declaratoria de un estado de excepción. 2. De la interpretación gramatical y sistemática de la norma no se desprenden consecuencias que permitan a las autoridades anular, limitar o restringir el derecho fundamental de reunión, protesta y manifestación pacífica. 3. Si, en gracia de discusión, se utilizara la asistencia militar para adoptar medidas que solo son procedentes en un estado de conmoción interior, estas serían susceptibles de suspensión provisional y de declaratoria de nulidad ante el Consejo de Estado. 4. La asistencia militar se rige por los protocolos y normas especializadas que regulan las operaciones de la Fuerza Pública. 5. La fuerza pública está formada por dos partes complementarias que, sin perjuicio de las funciones específicas que tienen asignadas, pueden y deben asistirse, auxiliarse y socorrerse cuando la situación así lo exijan. 	Exequibilidad
Ministerio del Interior	<ol style="list-style-type: none"> 1. El artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 no desconoce la reserva de ley estatutaria, pues no regula ni tiene expresos efectos normativos sobre asuntos sometidos a esta, como lo son el derecho de reunión, manifestación y protesta pacífica, o los estados de excepción. 2. El cargo relacionado con la reserva de ley estatutaria en materia de regulación de los estados de excepción no cumple con los requisitos de admisión, en tanto los accionantes se limitan a realizar una comparación forzada de dos asuntos completamente diferentes. 3. Los asuntos técnicos y operativos especializados que regulan cómo se materializa efectivamente la asistencia militar, hacen parte de la órbita reglamentaria atribuida al presidente de la República, en conjunto con sus ministros del Interior y de Defensa Nacional. 4. La norma acusada solo determina la asistencia en situaciones coyunturales de alguna gravedad que no amerita el enervamiento de un estado de excepción. 	Inhibición y en subsidio exequibilidad

<p>Comando del Ejército Nacional</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La asistencia militar debe regirse por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de la Policía de la jurisdicción. 2. Según el artículo 209 de la Constitución, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En virtud del artículo 113 de la Carta, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. 3. La Circular 2021249001157451 del 16 de junio de 2021 es un documento orientador para que los comandantes de las diferentes Unidades Militares indiquen a los alcaldes y gobernadores de sus jurisdicciones o áreas de operación asignadas el alcance de la asistencia militar teniendo en cuenta las tareas, roles y competencias de las Fuerzas Militares. 	<p>Exequibilidad³⁵</p>
<p>Defensoría del Pueblo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se debe integrar la unidad normativa entre lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión “<i>salvo en aquellos casos en los que de manera excepcional se requiera la asistencia militar</i>”, contenida en los artículos 22 y 149, numeral 15, de la misma ley. 2. La norma le permite al presidente de la República atribuir a las Fuerzas Militares el ejercicio de competencias asignadas a la Policía Nacional, lo cual, en escenarios de normalidad institucional, se encuentra vedado al legislador, por el impacto en el ejercicio de los derechos fundamentales. 3. El artículo 170 contempla una circunstancia análoga a la prevista en el artículo 213 de la Constitución, y por eso el contenido de la norma demandada debe ser objeto de regulación mediante ley estatutaria. 4. La generalidad de la norma demandada permite que casi cualquier evento que altere el normal desarrollo de las actividades de la sociedad o de cualquiera de los sectores que la integran, pudiese considerarse suficiente para dar lugar al uso de la asistencia militar. 5. En el evento de no accederse a la inexequibilidad, se debe declarar la constitucionalidad condicionada, en el entendido que la asistencia militar no podrá utilizarse en ningún caso frente a alteraciones del orden público derivadas del ejercicio del derecho a la protesta social 	<p>Integración de la unidad normativa.</p> <p>Inexequibilidad / exequibilidad condicionada</p>
<p>Universidad Externado³⁶ - primera intervención-</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. No parecen existir distinciones entre las figuras de asistencia militar y de conmoción interior. 2. Existe una dispersión normativa que se puede prestar para que el poder ejecutivo haga uso de estas figuras eligiendo la norma que menores controles constitucionales requiera. Además, no existen reglamentaciones que desarrollen la materia. 3. La norma puede ser interpretada para ejercer control de asuntos en donde se encuentra comprometido el ejercicio del derecho de reunión, protestas sociales o manifestaciones, lo que puede generar abuso del poder. 4. Se debe determinar con el Ministerio de Defensa si los protocolos y normas especializadas bajo los cuales debe regirse la asistencia militar existen en nuestro ordenamiento jurídico y se encuentran debidamente expedidos dentro de la reserva normativa que corresponde. 	<p>Exequibilidad condicionada</p>
<p>Universidad Externado - segunda intervención-</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es un error equiparar las figuras de asistencia militar y conmoción interior. 2. El desarrollo de la asistencia militar se encuentra en la segunda edición del Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares, publicado en 2015, documento que hace alusión a los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad como mínimos para el uso de la fuerza. El manual reconoce que las actividades para hacer cumplir la ley están en cabeza de la Policía Nacional, pero que las Fuerzas Militares pueden ser convocadas para la ejecución de esas obligaciones, a través del apoyo a las autoridades civiles. 	<p>Exequibilidad</p>

³⁵ No presentó una solicitud concreta en su intervención; sin embargo, en su escrito señaló que “*no considera que el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 sea inconstitucional*”. P. 8.

³⁶ La Universidad Externado de Colombia explicó que en el marco del pluralismo que la caracteriza, envía dos intervenciones con sentidos diferentes.

	3. El derecho de reunión y manifestación, como todo derecho fundamental, tiene límites, y excluyen de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos.	
Universidad Libre de Bogotá	<p>1. El régimen de los estados de excepción y las facultades que otorga han sido trasladadas por el Gobierno del régimen excepcional al régimen de la normalidad de manera arbitraria.</p> <p>2. La aplicación del artículo 170 no exige una declaratoria del estado de excepción, sino la utilización de los poderes excepcionales, lo cual conduce a un estado de excepción de facto.</p> <p>3. La generalidad de la asistencia militar impide asegurar unos márgenes de acción claros o precisos sobre el uso de la fuerza, o de armas letales y no letales por parte de los militares en contextos de protesta social. De ahí que dicha figura sea una restricción al núcleo del artículo 37 de la Constitución y deba tramitarse mediante una ley estatutaria.</p> <p>4. El artículo 170 demandado mezcla las competencias orgánicas y funcionales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en materia de solución de conflictos aumentando el riesgo de excesos en el uso de la Fuerza Militar en conflictos civiles y comunitarios.</p>	Inexequibilidad
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia-	<p>1. La asistencia militar es abierta y no exige ningún tipo de carga para ser activada por el presidente de la República, salvo el encontrarse ante una grave alteración de la seguridad, riesgo o peligro.</p> <p>2. La regulación actual es inadecuada e insuficiente, lo que torna en inconstitucional la norma porque: <i>i</i>) no regula la facultad presidencial de forma clara, es decir, no explica la forma jurídica mediante la cual se activa la figura; <i>ii</i>) no establece límites ni criterios claros de temporalidad y espacialidad; <i>iii</i>) no establece límites en la acción militar, es decir, no desarrolla las situaciones excepcionales específicas bajo las cuales puede activarse, ni las funciones que puede adelantar el Ejército bajo esa figura, lo cual permite el uso arbitrario o el abuso del poder por parte de las fuerzas armadas; <i>iv</i>) no contempla controles políticos ni judiciales.</p> <p>3. Las Fuerzas Militares no están capacitadas para lidiar con conflictos ciudadanos, tampoco con temas de orden público ni de seguridad ciudadana. Su entrenamiento en materia de uso de fuerza y armas, en concreto, es radicalmente distinto.</p> <p>4. La regulación inadecuada e insuficiente de la asistencia militar limita injustificadamente otros derechos de la población civil, como la vida e integridad, la libertad y la protesta.</p>	Inexequibilidad
Centro de Pensamiento Únete por Colombia	<p>1. En varias ocasiones la función de policía en el marco de graves perturbaciones al orden público se ve minada, ya sea por el reducido número de policiales en las calles o las magnitudes de los fenómenos sociales, circunstancias para las cuales el legislador previo la aplicación de la figura de la asistencia militar.</p> <p>2. La utilidad práctica de la asistencia militar morigera los efectos que puedan tener las afectaciones al orden público en cabeceras rurales y municipales que ven en la incursión de grupos al margen de la ley un riesgo claro para el bienestar de la comunidad.</p>	Exequibilidad
Juan Manuel Charry Urueña	La asistencia militar puede ser aplicada ante hechos de grave alteración de seguridad y convivencia, como los recientes hechos ocurridos en el marco del paro nacional. No aplicar la asistencia militar en tales eventos implica perder de vista que los actos de violencia y vandalismo no hacen parte del derecho a la manifestación pacífica.	Exequibilidad
Harold Eduardo Sua Monaña	Los argumentos de los accionantes carecen de una información sólida, subyacente y significativa de la naturaleza de la Policía, la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército, así como de las características esenciales de la conmoción interior.	No presentó una solicitud concreta ³⁷

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

³⁷ No presentó una solicitud concreta, pero de su escrito se infiere que, en su parecer, las demandas carecen de aptitud sustancial para ser estudiadas de fondo por esta Corporación y por lo tanto se debe emitir una sentencia inhibitoria.

38. La procuradora general de la Nación solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del artículo 170 de la Ley 1801 de 2016.

39. Indicó que la Constitución delimita las funciones de las autoridades que pertenecen a la Fuerza Pública y que, según lo ha señalado la Corte Constitucional, si bien la misión de las Fuerzas Militares no es equiparable con la que desarrolla la Policía Nacional, esto no implica que aquellas no tengan por función básica garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades por parte de los asociados. A su juicio, *“el orden constitucional que las fuerzas militares deben proteger, no solo se limita a preservar la estructura democrática del país y la seguridad frente a amenazas externas, sino que comprende el deber de participar activa y eficazmente en la defensa de los derechos de los asociados, lo cual le impone actuar de manera coordinada con la Policía Nacional, de conformidad con los artículos 113 y 209 de la Carta Política”*³⁸.

40. Sostuvo que la asistencia militar es acorde con los artículos 189, 303 y 315 de la Constitución, pues es un instrumento que le permite al presidente de la República coordinar los componentes de la Fuerza Pública para responder de forma temporal, excepcional y oportuna ante hechos graves que puedan afectar la estabilidad del país.

41. Consideró que si bien, por regla general, el uso de la fuerza para asegurar la convivencia y la seguridad ciudadana corresponde de manera exclusiva a la Policía, en virtud de los principios de colaboración armónica y coordinación, es posible que pueda ser apoyada de manera excepcional por las Fuerzas Militares, *“quienes en todo momento deben respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución, las leyes, así como los tratados y convenios internacionales”*³⁹. Ello significa que la validez constitucional de la asistencia militar impone que las Fuerzas Militares se sometan a las reglas que rigen de ordinario la actividad de Policía. Manifestó que la propia norma limita la figura, porque consagra la temporalidad y excepcionalidad de esta y exige la subordinación a los protocolos, procedimientos y normas especializadas.

42. Por otro lado, señaló que de la comparación de las figuras de conmoción interior y asistencia militar se tiene que las condiciones para declarar la primera de ellas revisten mayor gravedad, pese a la similitud en la redacción de ambos instrumentos, pues *“la asistencia militar se encuentra principalmente orientada a que las fuerzas militares apoyen a las autoridades y cuerpo de policía frente a hechos o situaciones que si bien no son suficientes para la declaratoria de un estado de excepción, desbordan la capacidad de acción de la Policía Nacional”*⁴⁰.

43. Explicó que la asistencia militar es una figura independiente que se aplica en diferentes contextos, en los cuales no siempre se tiene eventual relación con derechos fundamentales, y si así fuere, en su aplicación estos siempre deberán ser respetados. En todo caso, continuó, al ser una decisión de carácter discrecional por parte del presidente de la República, debe ser adecuada a los fines de la norma y el acto administrativo que la disponga es susceptible de suspensión provisional y de declaratoria de nulidad ante el Consejo de Estado.

³⁸ P. 4.

³⁹ P. 5.

⁴⁰ P. 7.

44. Finalmente, recordó que los derechos de reunión, manifestación y protesta deben ser ejercidos de forma pacífica, por lo que la necesidad de la asistencia militar surge cuando durante el ejercicio de esos derechos se presentan hechos de violencia de nivel tal que atenten contra el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Además, la normatividad referente a la figura que se cuestiona *“no tiene como objetivo la regulación integral, estructural y completa de un derecho fundamental, ni se refiere a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales de alguna prerrogativa concreta”*⁴¹.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., pues se trata de una acción pública de inconstitucionalidad contra disposiciones contenidas en una ley de la República.

Cuestión previa: solicitud de inhibición

2. De manera inicial y teniendo en cuenta la intervención que presentó en este asunto el Ministerio del Interior, en la que señaló que en su criterio no se cumplió por los demandantes la carga argumentativa que haría aptos los cargos, la Sala Plena advierte que la solicitud genérica de ineptitud de la demanda solo es un enunciado, y no se plantearon argumentos concretos que los sustenten. En efecto, solo se dice en uno de los cargos por el interviniente que *“[d]e la lectura del segundo cargo no se evidencia la argumentación que demuestre que el texto demandado viole la Constitución por cuanto no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, en consideración a que los interesados se limitan a realizar una comparación forzada de dos asuntos completamente diferentes, lo que se demuestra en el cuadro comparativo elaborado por el demandante, el cual, antes de exhibir similitudes, evidencia la total disimilitud entre el instrumento legal de la asistencia militar y los estados de excepción, especialmente porque no hay duda alguna de que el contenido del texto del artículo puesto en entredicho no otorga ninguna facultad para dictar medidas que son propias y exclusivas de estos últimos”*⁴².

3. Como puede advertirse, el interviniente no presenta un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa, por lo que en ese sentido, de modo inicial, la Sala advierte que, tal y como se planteó en el auto admisorio, los demandantes en términos generales, y en el cargo particular de desconocimiento del artículo 152 literal e) de la Constitución, presentaron una carga argumentativa mínima que permite a la Corte avanzar en el estudio de fondo de los cargos.

Cuestión previa: solicitud de integración de la unidad normativa elevada por la Defensoría del Pueblo

4. En su escrito de intervención, la Defensoría delegada para los Asuntos

⁴¹ P. 9.

⁴² P. 20 texto de la intervención.

Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo⁴³ solicitó, entre otras cosas, se declare la integración de la unidad normativa entre lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión “*salvo en aquellos casos en los que de manera excepcional se requiera la asistencia militar*”, contenida en los artículos 22 y 149, numeral 15, de la misma ley.

5. A su juicio, es necesario extender la decisión que adopte la Corte Constitucional en este asunto a las disposiciones en mención, teniendo en cuenta que tales enunciados normativos “*dependen de lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, para contar con un contenido que les dote de utilidad en el marco del ejercicio competencial regulado en dicho cuerpo*”⁴⁴. Por lo tanto, consideró que de accederse a la declaratoria de inconstitucionalidad deprecada por los demandantes y apoyada por esa entidad, la expresión contenida en tales disposiciones “*resultaría[n] en un concepto normativo carente de contenido y, por lo tanto, de utilidad práctica dentro del ordenamiento jurídico*”⁴⁵.

6. Esta Corporación ha señalado que, por regla general, el estudio de constitucionalidad de las normas demandadas que le corresponde efectuar conforme lo establecido en el artículo 241 de la Constitución, debe hacerse con fundamento en los cargos presentados por el demandante, razón por la cual, en principio, no es competente para examinar de oficio las disposiciones legales sujetas a su control⁴⁶.

7. No obstante, el inciso 3° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 dispone que la Corte se pronunciará de fondo sobre las normas acusadas y “*podrá señalar*” en la sentencia las que a su juicio “*conforman unidad normativa*” con aquellas otras que se declaren inconstitucionales. Bajo ese entendido, la figura de la unidad normativa “*le permite a la Corte, en determinadas circunstancias, extender su decisión a otras normas u apartes normativas que inicialmente no fueron demandados*”⁴⁷. Lo anterior, por cuanto “*no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada*”⁴⁸.

8. En todo caso, la jurisprudencia constitucional también ha sido enfática en señalar que no se trata de cualquier tipo relación entre las normas, sino que la aplicación de la unidad normativa tiene unas exigencias puntuales, según se indica a continuación:

i. Cuando un ciudadano demanda una disposición que no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que para entenderla y aplicarla es imprescindible integrar su contenido normativo con el de otro precepto que no fue acusado. Esta causal busca delimitar la materia objeto de juzgamiento, en aras de que este Tribunal pueda adoptar una decisión de mérito que respete la integridad del sistema.

ii. En aquellos casos en los que la norma cuestionada está reproducida en otras disposiciones del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo y es una medida para lograr la coherencia del sistema jurídico.

⁴³ La intervención la suscribe Heidi Abuchaibe, defensora delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo.

⁴⁴ P. 17.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Sentencia C-163 de 2021.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Sentencia C-634 de 2012. Reiterada en la sentencia C-163 de 2021.

iii. Cuando el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad. Para que proceda la integración normativa en esta última hipótesis es preciso que concurren dos circunstancias: (a) que la disposición demandada tenga estrecha relación con los preceptos que no fueron cuestionados y que conformarían la unidad normativa; y (b) que las normas no acusadas parezcan inconstitucionales⁴⁹.

9. En concreto, La Sala advierte que la integración de la unidad normativa invocada por el interviniente pretende encuadrarse en el segundo supuesto referido por la jurisprudencia en comento, esto es, *“en aquellos casos en los que la norma cuestionada está reproducida en otras disposiciones del ordenamiento que no fueron demandadas”*.

10. Sobre el particular, se evidencia que el artículo 22 de la Ley 1801 de 2016 dispone la titularidad del uso de la fuerza policial exclusivamente en la Policía Nacional, salvo en los casos en que excepcionalmente se requiera la asistencia militar. Asimismo, se observa que el artículo 149 -numeral 15- del mismo código cataloga la asistencia militar como un medio material de policía. Bajo tal contexto, la Corte encuentra que efectivamente el instrumento de asistencia militar regulado en la norma demandada y analizado en la presente oportunidad -artículo 170 *ejusdem*- fue enunciado en las otras dos normas bajo cita; y si bien podría pensarse que ambas normas pueden relacionarse, lo cierto es que el artículo 149.15 define conceptualmente el contenido el artículo 170; y en este asunto los demandantes por manera alguna presentaron reparos sobre el contenido conceptual o de definición. Por el contrario, dejaron por fuera de la litis constitucional el análisis sistemático que podría hacerse a partir del artículo 149.15. Así las cosas, de manera inicial la sala solo observa un contenido conceptual estrechamente relacionado con la norma en estudio, tampoco se trata entonces de una reproducción de contenido normativo - como si de una mención-.

11. Pese a ello, en criterio de la Corte, no hay lugar a despachar favorablemente la solicitud formulada por la Defensoría del Pueblo, en atención a que la jurisprudencia ha reiterado que *“esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo y es una medida para lograr la coherencia del sistema jurídico”*⁵⁰. En el caso *sub examine*, como se desarrollará y concluirá de los cargos examinados, se declarará la exequibilidad del mandato acusado y, por tanto, no se evidencia la necesidad de proceder con la integración de la unidad normativa, comoquiera que la decisión que se adoptará no se tornará inocua, no se presenta una incoherencia en el ordenamiento jurídico, no se impacta la constitucionalidad de los artículos 22 y 149 -numeral 15-, ni se vacía de contenido lo allí regulado.

12. Por último, como se dijo en precedencia, la Sala considera que integrar la unidad normativa en casos en los que, además, los cargos no se relacionan con las normas que se pretenden integrar, generaría una afectación al acceso a la administración de justicia porque se extendería una decisión de constitucionalidad con efectos de cosa juzgada sobre disposiciones que se pueden demandar en el futuro con cargos autónomos dirigidos contra la respectiva disposición.

Metodología de la decisión

⁴⁹ Sentencia C-539 de 1999. Reiterada en las sentencias C-043 de 2003, C-603 de 2016 y C-163 de 2021.

⁵⁰ Sentencia C-163 de 2021.

13. Claro lo anterior y con relación a los cargos admitidos, la Sala procederá a resolverlos, según los núcleos temáticos que los conforman. En ese sentido, se agruparán de manera inicial los cargos que se presentaron por los demandantes y se estudiarán bajo el siguiente esquema:

i) Vulneración de la cláusula de reserva de ley estatutaria y tipología legislativa, la cual se desagregará en estos ítems:

- a. La figura contenida en la norma hace referencia a circunstancias propias de un estado de excepción (primer cargo D-14317, primer cargo D-14319).
- b. La figura tiene la vocación de regular y/o afectar derechos de carácter fundamental (segundo cargo D-14317, cuarto cargo D-14319).
- c. Se produce una violación de la cláusula general de reserva de ley y tipología legislativa (tercer cargo D-14319).

ii) Desconocimiento del modelo constitucional de organización de la Fuerza Pública y de las atribuciones constitucionales entre el artículo 217 y 218 superiores lo que también afecta los fines del Estado estatuidos en el artículo 2° del texto superior (tercer cargo D-14317).

14. Para esos efectos la Corte procederá con: *i)* un breve análisis respecto del alcance de la norma que se demanda; y posteriormente, *ii)* descenderá a los cargos en concreto.

Antecedentes y alcance de la norma demandada

15. De modo inicial, estima la Sala Plena de absoluta relevancia desarrollar la comprensión constitucional de la norma demandada, dado que, se advierte plausible que los cargos que se formularon en esta oportunidad, aun cuando lograron inicialmente llevar a una mínima duda sobre la constitucionalidad de la misma, una lectura sistemática de tal concepto permite resolver muchos de los planteamientos presentados.

16. En efecto, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 se encuentra inspirado en la figura de la asistencia militar regulada en los artículos 86 al 95 del derogado Decreto Ley 1355 de 1970⁵¹, modificado por los artículos 112 a 116 del Decreto 522 de 1971 también derogado por la Ley 1801.

17. Precisamente, conforme a sus antecedentes legislativos, el proyecto de ley n° 99 de 2014 en Senado y n° 256 de 2014 en Cámara de Representantes -hoy Ley 1801 de 2016- tenía como justificación la necesidad de dotar a la Policía Nacional de las herramientas legales dinámicas y adecuadas para garantizar el ejercicio pleno de las libertades públicas.⁵²

18. El texto original fue aprobado en primer debate⁵³ realizado en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, así como en segundo debate⁵⁴ por la Plenaria de dicha corporación. En su tránsito por la Cámara de Representantes, tanto en el tercer debate⁵⁵ realizado en la Comisión Primera,

⁵¹ Por el cual se dictan normas sobre policía.

⁵² Congreso de la República, Gaceta n° 554 de 2014.

⁵³ Congreso de la República, Gaceta n° 499 de 2015.

⁵⁴ Congreso de la República, Gaceta n° 271 de 2016.

⁵⁵ Congreso de la República, Gaceta n° 414 de 2016.

como en el cuarto⁵⁶ efectuado ante la Plenaria se presentaron observaciones, por tal razón la norma fue aprobada con una variación en su redacción. Finalmente, la comisión accidental de conciliación decidió acoger la redacción del texto aprobado por la Cámara de Representantes⁵⁷. Así, se advierte que el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 corresponde al artículo 214 contenido en el texto original del proyecto de ley:

Ley 1801 de 2016	Texto original del proyecto de ley n°. 99 de 2014 en Senado y n° 256 de 2014 en Cámara
<p>Artículo 170. Asistencia militar. <u>Es el instrumento legal que puede aplicarse</u> cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, <u>a través del cual</u> el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al Presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción.</p> <p>Parágrafo. En caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, la asistencia militar se regirá por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia.</p>	<p>Artículo 214. Apoyo militar excepcional. Cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional del apoyo de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y alcaldes municipales o distritales podrán solicitar al Presidente de la República tal apoyo, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La actuación de apoyo se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de policía de la jurisdicción.</p> <p>Parágrafo. En caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, el apoyo militar se regirá por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia.</p>

19. Como se evidencia en la titulación original del artículo 214 del proyecto de ley n°. 99 de 2014 en Senado y n° 256 de 2014 en Cámara, que dio vida al actual artículo 171 de la Ley 1801 de 2016, la norma fue consagrada como un “apoyo militar excepcional” brindado por las Fuerzas Militares a la Policía Nacional (cfr. Congreso de la República, Gaceta n° 554 de 2014). Pese a que la titulación del artículo varió, el antecedente legislativo es útil a fin de establecer la interpretación histórica de la norma.

20. A partir de una lectura sistemática de la norma examinada conforme el contexto en el que se encuentra inserta, se colige que la asistencia militar, se constituye en primer lugar, en un **apoyo temporal y excepcional**, que prestan las Fuerzas Militares cuando tienen ocurrencia hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública. Se trata de un apoyo, reitérese, que se prestará a las funciones que materialmente le corresponden a la Policía Nacional.

21. De allí que, como puede verse, la asistencia militar pueda ser calificada como un *medio material de policía* en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149.15 de la Ley 1801 de 2016⁵⁸, de aplicación excepcional conforme a lo establecido en

⁵⁶ Congreso de la República, Gaceta n° 439 de 2016.

⁵⁷ Dicho informe de conciliación se aprobó en ambas Cámaras. Cfr. Congreso de la República, Gacetas n° 440 y 441 de 2016.

⁵⁸ “ARTÍCULO 149. MEDIOS DE POLICÍA. Los medios de Policía son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en este Código. (...) Los medios materiales son el conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de Policía. Son **medios materiales de Policía:** (...) 15. **Asistencia militar.**”

los artículos 22⁵⁹ y 170 *ejusdem*. Así, en atención a lo estipulado en la ley, los medios materiales de policía son instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de policía, categorías que fueron diferenciadas en la Ley 1801 de 2016⁶⁰.

22. En efecto, el artículo 16 *ejusdem* dispone que la función de policía es “*la facultad de cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de policía, mediante expedición de reglamentos general y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de policía*” y se encuentra a cargo de las autoridades administrativas⁶¹.

Por su parte, la actividad de policía “[e]s el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren”, en atención a lo consagrado en el artículo 20 de la referida normativa⁶².

23. En ese sentido, resulta de gran relevancia comprender que, como lo ha destacado la jurisprudencia constitucional, en el marco de las normas consagradas en la Ley 1801 de 2016, “*a efecto de evitar el ejercicio arbitrario de la autoridad, (...) toda función pública está sometida a los valores, principios y derechos consagrados en el Estatuto Superior, particularmente a los principios de legalidad, debido proceso, transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia; como también a los principios que establece el Código Nacional de Policía y Convivencia para esta clase de asuntos, vinculándolos con el objeto del Código (art. 1º), la autonomía del acto y del procedimiento de policía (art. 4º), los principios del Código (art. 8º) y los deberes de las autoridades de policía (art. 10º)*”⁶³. -Negrillas fuera del texto original-

24. Dado lo anterior, la asistencia militar se delimita por los mismos límites que todos los medios de policía que tienen por objeto el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía. En ese sentido, tal y como se desarrollará al

⁵⁹ “**ARTÍCULO 22. TITULAR DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL.** La utilización de la fuerza legítima corresponde de manera exclusiva, en el marco de este Código, a los miembros uniformados de la Policía Nacional, de conformidad con el marco jurídico vigente, salvo en aquellos casos en los que de manera **excepcional se requiera la asistencia militar.**”

⁶⁰ Al respecto, la Corte ha señalado que “[l]as atribuciones estatales en materia policiva se ejercen mediante tres clases de facultades: (i) el poder de policía, (ii) la función de policía, y (iii) la actividad de policía. Cada una de estas competencias es ejercida por diferentes entidades del Estado, así: el poder de policía lo ejerce el Congreso de la República, de manera excepcional lo hacen las asambleas y los concejos; la función de policía es la gestión administrativa concreta de las autoridades de la rama ejecutiva; y la actividad de policía es la que realiza el cuerpo de policía para aplicar materialmente las medidas dispuestas en ejercicio del poder y la función de policía.” Cfr. Sentencia C-211 de 2017.

⁶¹ La Corte ha indicado que “[l]a función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.” Cfr. Sentencias C-223 de 2017 y C-600 de 2019.

⁶² Esta Corporación ha considerado que “la actividad de Policía es la ejecución del poder y de la función de Policía en un marco estrictamente material y no jurídico, correspondiendo a la competencia del uso reglado de la fuerza, que se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de Policía.” Cfr. Sentencias C-117 de 2006, C-223 de 2017 y C-600 de 2019.

⁶³ Sentencia C-391 de 2017. Cfr. Sentencia C-600 de 2019.

momento de abordar los cargos, pero que se estima oportuno enunciar en este acápite, el instrumento de asistencia militar se restringe de modo directo por: (i) el derecho internacional de los derechos humanos⁶⁴ y el texto constitucional; (ii) es evidente que la asistencia militar se desarrolla en el ámbito de la actividad y las órdenes de policía, por tanto, el uso de esa institución, aun cuando se ejerza en apoyo por parte de Fuerzas Militares, debe sujetarse a los límites establecidos frente a su ejercicio en el ordenamiento jurídico y reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal⁶⁵.

25. Aunado a ello, tal herramienta cuenta con “*los protocolos y normas especializadas sobre la materia*”, que constituyen lineamientos logísticos de actuación estatal, entre los cuales a la fecha se encuentran: la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*⁶⁶ expedida por el Gobierno Nacional y el *Manual Fundamental del Ejército Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil*⁶⁷ que dispone la definición, los propósitos, las características funcionales y las tareas primarias del apoyo del Ejército a las autoridades civiles.

26. Se concluye entonces que, los propósitos principales de tales tareas de apoyo consisten fundamentalmente en salvar vidas, restaurar los servicios esenciales, mantener o restaurar la ley y el orden, proteger la infraestructura y propiedad (pública y privada), apoyar el mantenimiento o restauración del Gobierno local, configurar el ambiente operacional para el éxito interagencial y apoyar la recuperación social del territorio⁶⁸.

(i) Vulneración de la cláusula de reserva de ley estatutaria y tipología legislativa por: a. tratarse de una norma que pretende usarse en circunstancias que realmente se describen como justificantes de un estado de excepción -conmoción interior- (primer cargo D-14317, primer cargo D-14319); y, b. por regular y/o afectar derechos de carácter fundamental (segundo cargo D-14317, cuarto cargo D-14319).

Planteamiento de los cargos

27. Los demandantes coincidieron en señalar que el artículo 170 de la Ley 1801

⁶⁴ En la sentencia del 28 de noviembre de 2018, emitida en el caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, la Corte Interamericana reiteró que “*el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles.*” Al respecto, también indicó que “*el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar, las cuales deberán ser efectivamente investigada y, en su caso, sancionados los responsables.*”⁶⁴ Y, precisó los criterios que deben tenerse en cuenta en aquellos casos que las fuerzas armadas “*intervengan en tareas de seguridad*”, cuya participación debe ser:

a) *Extraordinaria*, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso⁶⁴;
b) *Subordinada y complementaria*, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial⁶⁴;
c) *Regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad⁶⁴ y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia⁶⁴, y
d) *Fiscalizada*, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

⁶⁵ Sentencia C-128 de 2018. En ese sentido, en sentencia C-391 de 2017, la Corte ratificó que “*el mismo Código Nacional de Policía y Convivencia establece unos parámetros que sujetan el accionar de las autoridades de policía. En efecto, las autoridades están sometidas al principio de legalidad, en esta medida les está vedado actuar al margen de los procedimientos prescritos en la ley, ya que todo exceso será sancionado (...).*”⁶⁵

⁶⁶ Disponible en <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>.

⁶⁷

Disponible

en

https://www.dicoe.mil.co/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/458767/mfe_3_28_apoyo_de_la_defensa_a_la_autoridad_civil.pdf

⁶⁸ *Ibidem*.

de 2016 es contrario a los literales a) y e) del artículo 152 de la Constitución, pues regula materias relacionadas con los derechos fundamentales y los estados de excepción, tratándose por tanto de contenidos reservados a leyes estatutarias.

28. Específicamente, sobre los estados de excepción, indicaron que existen semejanzas entre las figuras de conmoción interior y asistencia militar, lo que podría permitir su uso de manera intercambiable con la consecuencia riesgosa de que la activación de la asistencia militar carecería de un control de constitucionalidad automático.

29. Al respecto, señalaron que la asistencia militar *elimina la obligación constitucional de declarar el estado de conmoción interior*, por lo que la norma habilita una elusión de acudir a la conmoción interior y por tanto elimina los controles propios de esta. Cuestionaron que, mientras la conmoción tiene términos explícitos y prohibiciones expresas, la asistencia militar carece de estos elementos, lo cual implica que esta última figura tenga un rango de ejercicio más amplio en términos temporales y materiales. En el mismo sentido, sostuvieron que la asistencia militar carece de control político, lo cual es problemático si se tiene en cuenta que la norma no establece la temporalidad de dicha figura. Además, pusieron de presente que los contenidos del artículo 170 demandado son propios de la reglamentación de los estados de excepción, así como su desarrollo, por lo que estarían sujetos a un procedimiento legislativo distinto de aprobación.

30. Respecto de los derechos fundamentales y en concordancia con lo anterior, los actores indicaron que las circunstancias excepcionales para las cuales está prevista la asistencia militar no tienen un límite fijado por la misma ley u otro instrumento que permita razonablemente determinar a qué se refiere la norma con “excepcional”, o “protocolos y normas especializadas sobre la materia”. Lo anterior permitiría, por un lado, que el presidente utilizara a las Fuerzas Militares para controlar, mediante facultades ordinarias, circunstancias que la Constitución prevé mediante estados de excepción; y por el otro, limitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales. Sobre el particular, adujeron que a través de la asistencia militar se restringen o afectan derechos fundamentales, pues para mantener o reestablecer el orden público se vulneran principios como la libertad de locomoción, circulación, reunión, protesta, expresión, entre otros.

Problema jurídico según los cargos enunciados

31. En consonancia con lo expuesto, corresponde a la Corte determinar si la consagración de la herramienta de asistencia militar en el artículo 170 examinado, conculca la reserva de ley estatutaria por desarrollar situaciones relativas a un estado de excepción y por regular cuestiones relacionadas con el ejercicio de derechos fundamentales.

32. Visto lo anterior, la Sala estima pertinente hacer alusión, en primer lugar, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la cláusula de la reserva de ley estatutaria en los dos escenarios planteados por los accionantes, para luego pronunciarse sobre el cargo formulado.

Cláusula de reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales y estados de excepción. Reiteración de jurisprudencia

Sobre la Ley Estatutaria en materia de derechos fundamentales

33. Esta Corporación ha señalado que la reserva de ley estatutaria implica, por expresa definición constitucional, que algunas materias se encuentran sometidas a requerimientos especiales de aprobación legislativa. Se trata de aquellas áreas o ámbitos de regulación que tienen una importancia particular en la realización de los fines del Estado y la vigencia efectiva de la Carta Política. El artículo 152 de la Constitución identifica tales materias y el artículo 153 las sujeta a un especial procedimiento, a saber: *i)* aprobación de la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara, *ii)* trámite en una sola legislatura y *iii)* control previo de constitucionalidad antes de su sanción⁶⁹. Sobre el particular, la Corte ha sostenido lo siguiente:

“Los artículos 152 y 153 de la Constitución impusieron la regulación legal cualificada de las materias de mayor trascendencia para el Estado Social de Derecho, pues no sólo señalaron el contenido material de los asuntos que deben ser reglamentados mediante ley estatutaria, sino también establecieron un trámite de formación de las mismas más riguroso en cuanto a la aprobación por mayorías especiales y a la revisión constitucional previa a la sanción, oficiosa y definitiva. Así, la delimitación de las leyes estatutarias se inspiró en los artículos 19.2 de la Constitución Alemana y 53, numeral 1, de la Constitución Española, según los cuales corresponde al legislador cualificado (mediante leyes orgánicas) el desarrollo de materias estructurales para la organización y funcionamiento del Estado y de la sociedad”⁷⁰.

34. La jurisprudencia constitucional también ha sido constante y pacífica sobre el contenido y alcance de la reserva de ley estatutaria al sostener que el fundamento de la cualificación especial y rigurosa de estas leyes recae en los siguientes tres argumentos: “*(i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; (ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, (iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política*”⁷¹.

35. Según lo dispuesto en el artículo 152 superior, las materias sujetas a reserva de ley estatutaria son: *i)* los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos previstos para su protección; *ii)* la administración de justicia; *iii)* la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; *iv)* las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; *v)* los estados de excepción; y *vi)* la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

36. Dado que en el asunto objeto de estudio, los demandantes aseguran que la norma se circunscribe a dos de las materias mencionadas, esto es, a los derechos fundamentales y a los estados de excepción, la Sala hará una breve mención particular a cada una de ellas según se desarrolla a continuación.

37. Respecto del literal a) del artículo 152 de la Constitución, esto es, los **derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y**

⁶⁹ Sentencia C-074 de 2021.

⁷⁰ Sentencia C-756 de 2008.

⁷¹ Sentencia C-756 de 2008. Reiterada, entre muchas otras, en las sentencias C-818 de 2011, C-902 de 2011, C-053 de 2019, C-370 de 2019 y C-127 de 2020.

recursos para su protección, esta Corporación ha señalado que es una norma de interpretación restrictiva y de aplicación excepcional, pues de lo contrario, se vaciaría de competencia al legislador ordinario⁷². Al respecto, la Corte sostuvo por ejemplo lo siguiente:

“Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha manifestado⁷³ que la correcta interpretación del artículo 152, literal a, de la Carta no puede obedecer a un criterio literal de la misma, sino que debe corresponder a una adecuada armonización con el artículo 150 superior. En efecto, a esa conclusión se llega principalmente si se tiene en cuenta que la aplicación estricta de la reserva de ley estatutaria anularía o vaciaría el contenido de la competencia del legislador ordinario, en tanto que es indudable que, directa o indirectamente, toda regulación se refiere a un derecho fundamental. Es evidente, por ejemplo, que los códigos regulan derechos fundamentales, tales como el debido proceso, el acceso a la justicia, el de defensa, el trabajo y la libertad, entre otros. De esta forma, la interpretación aislada del artículo 152, literal a, de la Carta que exija la reserva de ley estatutaria para la regulación de ‘derechos y deberes fundamentales de las personas’ conduciría al absurdo de dejar sin sentido la facultad del legislador ordinario para expedir códigos contemplada en el artículo 150 de la Constitución”⁷⁴.

38. Lo anterior significa que las leyes estatutarias no fueron creadas para regular “*en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales*”⁷⁵. Es por esa razón que la Corte desarrolló una serie de criterios que permiten determinar cuándo una materia relacionada con derechos fundamentales debe ser regulada a través de una ley estatutaria, so pena de ser inconstitucional por un vicio de competencia⁷⁶:

(i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.

(ii) Los asuntos objeto de regulación estatutaria no dependen de la denominación que le dé el legislador, sino de su contenido material.

(iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, los aspectos inherentes al mismo, sus principios y estructura⁷⁷.

⁷² Ver, entre otras, las sentencias C-013 de 1993, C-037 de 1996, C-251 de 1998, C-162 de 1999, C-1338 de 2000, C-307 de 2004, C-1233 de 2005, C-126 de 2006, C-180 de 2006, C-319 de 2006, C-713 de 2008, C-902 de 2011, C-370 de 2019, C-015 de 2020, C-022 de 2021.

⁷³ Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-013 de 1993, C-370 de 2006, C-370 de 2006, C-910 de 2004 y C-162 de 2003.

⁷⁴ Sentencia C-756 de 2008.

⁷⁵ Sentencia C-013 de 1993. Reiterada en la sentencia C-022 de 2021.

⁷⁶ Ver sentencias C-646 de 2001, C-756 de 2008, C-818 de 2011, C-035 de 2015, C-204 de 2019, C-370 de 2019, C-127 de 2020 y C-022 de 2021. Por ejemplo, se destaca que en la sentencia C-204 de 2019 se expusieron los siguientes criterios que permiten identificar si una norma debe ser tramitada o no mediante una ley estatutaria: “(i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial.”

⁷⁷ Sobre este punto, es preciso recordar que la Corte ha entendido el concepto de núcleo esencial como “(...) aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, sin las cuales el derecho se desnaturalizaría. Igualmente, se ha dicho que el núcleo esencial se refiere a los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula del derecho. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho, para hacer

(iv) La regulación desarrolla elementos estructurales que impliquen una afectación al derecho, como límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que interfieran el núcleo esencial del derecho.

(v) En lo relacionado con “los procedimientos y recursos para su protección”, se trata de herramientas para hacer efectivos los derechos fundamentales, de modo que no hacen parte de la estructura esencial del derecho y, en consecuencia, “*pueden o no ser desarrollados en una misma ley estatutaria*”⁷⁸. Así, la regulación estatutaria de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales solo se activa cuando estos sirven para su protección directa y son necesarios e indispensables para su realización efectiva⁷⁹.

Sobre la Ley Estatutaria y los estados de excepción

39. Ahora bien, en cuanto al literal e) del artículo 152 de la Carta, sobre los **estados de excepción**, es preciso recordar que el constituyente de 1991 quiso hacer frente a los abusos cometidos bajo la figura del estado de sitio vigente en la Constitución de 1886 estableciendo un estricto régimen regulatorio de los estados de excepción. De ahí que la propia Carta de 1991 dispusiera la promulgación de una Ley Estatutaria de Estados de Excepción – LEEE- (Ley 137 de 1994) donde se establecieran los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales (art. 214 C.P.)⁸⁰.

40. Esta Corporación ha señalado que la naturaleza *reglada, excepcional y limitada* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la LEEE, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial, este último de carácter inmediato y automático a cargo de la Corte Constitucional, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución⁸¹.

41. Así las cosas, la cláusula de reserva de ley estatutaria hace referencia a la regulación sistemática o parcial de los tres estados de excepción definidos directamente por la Carta Política, tal y como se deriva de: (i) el capítulo 6 de la Carta Política, correspondiente a los estados de excepción, (ii) el artículo 214.2 superior que señala que una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno en los estados de excepción; (iii) el artículo 153 superior, según el cual la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de

referencia a aquella parte del contenido del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De ese modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”. Sentencia C-620 de 2001. Reiterada en la sentencia C-022 de 2021.

⁷⁸ Sentencia C-748 de 2011. Cfr. Sentencia C-022 de 2021.

⁷⁹ En sentencia C-870 de 2014, la Corte concluyó que: “*la jurisprudencia constitucional ha mantenido un criterio restrictivo sobre la exigibilidad de la cláusula de reserva de ley estatutaria frente a los procedimientos y recursos previstos para la protección de los derechos fundamentales (CP art. 152.a), los cuales pueden ser tanto de naturaleza judicial como administrativa. Así se ha reclamado dicho trámite: (i) cuando se pretende establecer la estructura básica de uno de tales mecanismos de protección; o (ii) cuando se regula de manera integral un procedimiento o recurso dirigido al amparo de los derechos fundamentales, siempre que se trate de un medio necesario e indispensable para asegurar su conservación; o (iii) cuando se produce un desarrollo legal que directa e inmediatamente tenga por objeto diseñar o impactar en un mecanismo de defensa de un derecho iusfundamental; o (iv) cuando la materia objeto de regulación se refiere a aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de los medios previstos para salvaguardar uno de los citados derechos, incluyendo la definición del régimen de competencias”.*

⁸⁰ Cfr. Sentencia C-156 de 2011.

⁸¹ Cfr. Sentencias C-184 de 2020 y C-040 de 2020.

los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura; (iv) el artículo 58 de la Ley 137 de 1994 y la sentencia C-174 de 1994, que precisan que *“de acuerdo con la Carta, las leyes estatutarias única y exclusivamente pueden ser modificadas, reformadas o derogadas por otra del mismo rango”*.

42. La reserva de ley estatutaria en materia de estados de excepción prevista en el literal e) del artículo 152 superior hace referencia a la regulación integral o modificación de los estados de excepción, que corresponden a: (i) facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción; (ii) los controles al ejercicio de las facultades excepcionales; (iii) y las garantías fundamentales y los límites a sus restricciones. Por lo tanto, en regulaciones parciales debería demostrarse que la norma regula o modifica alguno de los aspectos definidos en la LEEE. En contraste, en el presente asunto no se regulan las hipótesis definidas como estado de excepción por la Constitución y desarrolladas por la LEEE.

43. En efecto, dicho carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: *i)* la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; *ii)* la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y *iii)* la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP)⁸².

44. Concretamente sobre el Estado de conmoción interior, dado el asunto objeto de estudio, la Constitución establece que procede en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. En tales eventos, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar dicho estado de excepción, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República (art. 213 C.P.). Sobre el alcance de esta figura la Sala volverá más adelante al estudiar el cargo formulado por los accionantes.

45. En definitiva, se destaca que la cláusula de reserva de ley estatutaria impone que ciertas materias sean sometidas a requisitos especiales de aprobación legislativa, dada su importancia particular en la realización de los fines del Estado y la vigencia efectiva de la Constitución. Por regla general, la regulación de procedimientos no tiene reserva de ley estatutaria, aun cuando estén relacionados con el ejercicio de derechos fundamentales, salvo en situaciones en las cuales la regulación de un procedimiento involucra la disposición de las reglas que determinan el ejercicio de un derecho fundamental de forma integral, sistemática y completa, o tienen la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales. En el mismo sentido, el carácter reglado, excepcional y limitado de los estados de excepción, exige una regulación estricta en los términos de la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994, bajo controles políticos y jurídicos específicos.

⁸² Sentencia C-184 de 2020.

Los cargos: a. Análisis del cargo por violación de la cláusula de reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales y; b. violación de la cláusula de reserva de ley estatutaria en materia estados de excepción - elusión de controles propios de la figura de estados de excepción-

46. Como se indicó anteriormente, los accionantes en ambas demandas coincidieron en señalar que el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 es contrario a los literales a) y e) del artículo 152 de la Constitución, pues regula materias relacionadas con los derechos fundamentales y los estados de excepción, contenidos reservados a las leyes estatutarias. Así mismo, se refieren a la posibilidad de que con esta disposición se eluda el control constitucional propio de ese tipo de norma.

47. Respecto de los **derechos fundamentales**, en términos generales, indicaron que las circunstancias excepcionales para las cuales está prevista la asistencia militar no tienen un límite fijado por la misma ley u otro instrumento que permita razonablemente determinar a qué se refiere la norma con “excepcional”, o “protocolos y normas especializadas sobre la materia”. A su juicio, lo anterior permitiría limitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, pues para mantener o reestablecer el orden público se vulneran principios como la libertad de locomoción, circulación, reunión, protesta, expresión, entre otros.

48. En aplicación de los criterios señalados en el anterior apartado, la Sala Plena encuentra que, contrario a lo señalado por los demandantes, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 no desconoce el literal a) del artículo 152 de la Constitución.

49. La disposición acusada establece que la asistencia militar es un instrumento que *“puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar”*. La norma dispone que, no obstante, los gobernadores y alcaldes municipales o distritales *“podrán solicitar al Presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión”*. Así mismo, prevé que esta figura *“se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción”* y en el párrafo aclara que, en caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, *“se regirá por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia”*.

50. De la lectura del referido artículo se desprende que **no se trata de una norma que regule derechos fundamentales, en tanto tal no es su objeto directo o finalidad**. Al respecto, se debe recordar que, según la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el literal a) del artículo 152 de la Constitución es una norma de interpretación restrictiva, pues de no ser así, se anularía la competencia del legislador ordinario si se tiene en cuenta que, directa o indirectamente, toda regulación se refiere o tiene relación con un derecho fundamental.

51. Al aplicar la interpretación restrictiva a la que se ha referido de manera constante y pacífica esta Corte, se observa que la norma demandada no coincide con la materia del literal a) del artículo 152 de la Carta. En efecto, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 no versa sobre componentes mínimos o elementos que

hagan parte del núcleo esencial de algún derecho fundamental en concreto, de manera que no es posible dilucidar de su contenido la regulación específica de principios o estructura inherentes a esa clase de derechos.

52. Ahora, los accionantes plantean que el artículo 170 acusado permitiría limitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, pues para mantener o reestablecer el orden público se vulneran principios como la libertad de locomoción, circulación, reunión, protesta, expresión, entre otros.

53. A juicio de esta Corporación, aunque la norma podría efectivamente tener alguna incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales indicados por los accionantes, se trata de un escenario relacionado con el impacto ante la aplicación de la figura de la asistencia militar, sin que ello signifique que la disposición demandada, en sí misma, desarrolle contenidos inherentes al núcleo esencial de los referidos derechos.

54. En este punto, resulta pertinente recordar que una interpretación aislada del literal a) de la Carta, en los términos sugeridos por los demandantes, “*conduciría al absurdo de dejar sin sentido la facultad del legislador ordinario para expedir códigos contemplada en el artículo 150 de la Constitución*”⁸³. Así las cosas, si bien es cierto, esta norma como muchas otras insertas en el ordenamiento jurídico, en su aplicación, pueden tener incidencia en derechos fundamentales -piénsese por ejemplo en los códigos Penal y de Procedimiento Penal-, en tales eventos, y en caso de que la incidencia sea negativa, ello obedecería a una aplicación indebida de la norma; situaciones todas estas que escapan del control abstracto de constitucionalidad y que se circunscriben, por el contrario, a otros escenarios normativos que no son de competencia de esta Corporación.

55. De otra parte, la Sala Plena encuentra que no le asiste razón a los demandantes al sostener que la disposición demandada es contraria al literal e) del artículo 152 superior referente a los **estados de excepción**.

56. Los actores indicaron que existen semejanzas entre las figuras de conmoción interior y asistencia militar, lo que podría permitir su uso de manera intercambiable con la consecuencia de que la activación de la asistencia militar adolecería de prohibiciones expresas, y carecería de un control de constitucionalidad automático y de un control político. Además, pusieron de presente que los contenidos del artículo 170 demandado son propios de la reglamentación de los estados de excepción, así como su desarrollo, por lo que estarían sujetos a un procedimiento legislativo distinto de aprobación.

57. La Corte no encuentra fundamento en la asimilación que realizan los accionantes entre la asistencia militar y el estado de conmoción interior para derivar de ella la violación de la reserva de ley en materia de estados de excepción. Los demandantes parten de identificar una actuación, el apoyo del Ejército a la Policía Nacional, que no está prevista directamente en la LEEE con el estado de excepción. Si bien ambas figuras presentan semejanzas, lo cierto es que, como se presentó en las demandas, su alcance, naturaleza y finalidades son distintas:

Asistencia militar. Art. 170, Ley 1801 de 2016	Estado de conmoción interior. Art. 213 C.P
--	--

⁸³ Sentencia C-756 de 2008.

<p>Es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública.</p> <p>El Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al Presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión.</p> <p>La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción.</p> <p>En caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, la asistencia militar se regirá por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia.</p>	<p>En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.</p> <p>Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.</p> <p>Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.</p> <p>Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.</p> <p>En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.</p>
---	---

58. Una lectura apenas aproximativa a ambas disposiciones permitiría concluir que persiguen los mismos fines y, en consecuencia, conduciría a justificar el planteamiento de los demandantes. Sin embargo, para comprender la diferencia en el alcance y la naturaleza de ambas figuras, es necesario acudir al contexto en el que se encuentran insertas -interpretación sistemática- dentro del ordenamiento jurídico, todo ello de la mano de los contenidos jurisprudenciales constitucionales que han delimitado dicho contexto tal y como pasa a exponerse.

59. Así, conforme lo señalado en acápite anteriores sobre el alcance de la norma demandada, la asistencia militar se encuentra inserta dentro del denominado **medio material de policía**, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, de aplicación excepcional conforme a lo establecido en los artículos 22 y 170 del mismo cuerpo normativo. Esta herramienta puede aplicarse cuando hechos de (i) **grave alteración de la seguridad y la convivencia** lo exijan, (ii) ante **riesgo o peligro inminente**, o (iii) para afrontar **emergencia o calamidad pública** y, a través de ella, el presidente de la República puede disponer, de forma temporal y excepcional, de la asistencia de las Fuerzas Militares, sin perjuicio de que los gobernadores y alcaldes municipales o distritales soliciten dicho apoyo al presidente.

60. Según el texto normativo general en el que se encuentra inserta esta figura, es claro, como se indicó previamente que, **se desarrolla en el ámbito de la actividad y las órdenes de policía**, razón por la cual el uso de esa institución debe sujetarse a los límites establecidos frente a su ejercicio en el ordenamiento jurídico y reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal⁸⁴. Además, la asistencia militar

⁸⁴ Sentencia C-128 de 2018. En ese sentido, en sentencia C-391 de 2017, la Corte ratificó que “*el mismo Código Nacional de Policía y Convivencia establece unos parámetros que sujetan el accionar de las*

deberá regirse por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y **en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción, todo lo cual, a su vez, reitérese, debe sujetarse a los principios, funciones y objeto de la norma general en la que se encuentran insertos, esto es, el Código de Policía.**

61. En contraste, el estado de conmoción interior es uno de los regímenes del derecho constitucional de excepción que, una vez satisfechos los presupuestos fijados por el constituyente, puede ser declarado de manera facultativa por el presidente de la República⁸⁵. Esta figura se aplica ante la (i) **grave perturbación del orden público**, (ii) que atente de manera inminente contra la **estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana**, y (iii) que **no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.**

62. En la sentencia C-802 de 2002, esta Corporación explicó el alcance de los anteriores presupuestos establecidos por el constituyente, al señalar que *i*) indicó un **supuesto fáctico** que da lugar a la declaratoria y lo circunscribió a una perturbación del orden público; *ii*) sometió ese supuesto a una **especial valoración (supuesto valorativo)**, en cuanto señaló que la perturbación del orden público debía ser grave y que debía tener la virtualidad de atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, finalmente, *iii*) sujetó también ese supuesto a un **juicio sobre la suficiencia (supuesto de suficiencia)** de los medios en cuanto precisó que esa grave perturbación no pudiera ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía. Se trata, entonces, de un presupuesto fáctico, que es objeto de valoración presidencial y que está sometido a un juicio de suficiencia sobre los medios policivos ordinarios.

63. En dicha providencia se explicó, además, que en relación con las facultades otorgadas al Presidente durante el estado de conmoción interior, el constituyente *i*) determinó el **espacio físico** en el que puede declararse, indicando que procedía en todo el territorio nacional o en una parte de él; *ii*) señaló el **término** durante el cual podía estar vigente la declaratoria, limitándolo a 90 días prorrogables por dos períodos iguales y sometiendo la última prórroga al concepto previo y favorable del Senado de la República; *iii*) indicó que las facultades conferidas eran las **estrictamente necesarias** para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos y *iv*) habilitó al Presidente para dictar **decretos legislativos**, que pueden suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior, que dejan de regir tan pronto se declare restablecido el orden público pero cuya vigencia se puede prorrogar hasta por 90 días más con autorización del Senado.

64. De igual forma, hizo alusión a los requisitos formales y materiales para la declaratoria de la conmoción interior. En cuanto a los **requisitos formales**, explicó que el constituyente los condicionó a: *i*) la expedición de un decreto que debe ser suscrito por el presidente de la República y todos los ministros; *ii*) debe tratarse de un decreto motivado; *iii*) debe indicarse el ámbito territorial; y *iv*) el ámbito temporal de la declaratoria. Respecto de los requisitos materiales, aseguró que se

autoridades de policía. En efecto, las autoridades están sometidas al principio de legalidad, en esta medida les está vedado actuar al margen de los procedimientos prescritos en la ley, ya que todo exceso será sancionado (...)”.

⁸⁵ Sentencia C-802 de 2002.

cumplen cuando se reúnan los presupuestos establecidos en el artículo 213 de la Carta, a los que se hizo alusión en los párrafos anteriores.

65. En la sentencia C-070 de 2009, la Corte destacó también la **proscripción de investigación y juzgamiento de civiles por la justicia penal militar**, según lo establecido en el artículo 213 superior. Sobre este punto reiteró que “[l]a *justicia penal militar es un ámbito funcional especializado de la Fuerza Pública y no hace parte de la rama judicial. Por ello, su órbita funcional debe circunscribirse al fuero militar y no tiene por qué extenderse al juzgamiento de civiles pues de hacerlo se desconoce la reserva judicial de la libertad y también la imparcialidad y la independencia del juzgador como exigencias mínimas de una decisión justa*”⁸⁶.

66. Ahora bien, el artículo 38 de la LEEE menciona de manera detallada las **facultades en cabeza del Ejecutivo** bajo un estado de conmoción interior:

a) Restringir, sin que se afecte su núcleo esencial, el derecho de circulación y residencia; b) utilizar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios técnicos y profesionales; c) establecer, mediante decretos legislativos, restricciones a la radio y la televisión de divulgar informaciones que puedan generar un peligro grave e inminente para la vida de las personas, o incidir de manera directa en la perturbación del orden público; d) someter a permiso previo o restringir la celebración de reuniones y manifestaciones, que puedan contribuir, en forma grave e inminente, a la perturbación del orden público, y disolver aquellas que lo perturben; e) disponer con orden de autoridad judicial competente, la interceptación o registro de comunicaciones; f) disponer con orden de autoridad judicial competente, la aprehensión preventiva de personas de quienes se tenga indicio sobre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos, relacionados con las causas de la perturbación del orden público; g) limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; h) impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción; i) subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros; j) el presidente de la República podrá suspender al alcalde o gobernador, y este a su vez podrá suspender a los alcaldes de su departamento, cuando contribuyan a la perturbación del orden, u obstaculicen la acción de la fuerza pública, o incumplan las órdenes que al respecto emita su superior; k) imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal, o durante la vigencia de la conmoción, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos; l) modificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso; ll) suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos por las autoridades militares, para el porte de armas y carros blindados en determinadas zonas; m) disponer con orden de autoridad judicial competente, inspecciones o registros domiciliarios con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos.

67. Como lo mencionó este Tribunal en la sentencia C-040 de 2020, las facultades de limitación de derechos fundamentales durante estados de conmoción interior previamente enlistadas son de **interpretación restrictiva**, y se puede acudir a ellas siempre en condiciones de *estricta necesidad y proporcionalidad*.

68. La Corte ha sido consistente en sostener que la reglamentación constitucional que limita este tipo de estados “*se utiliza fundamentalmente para evitar que estos mecanismos se instrumentalicen, es decir que lo que se pretende es impedir que el estado de excepción se convierta en la regla (la excepción como regla) y que se empiecen a utilizar dichos mecanismos de manera habitual como una forma de soslayar o evadir el cumplimiento efectivo de todo orden constitucional que se*

⁸⁶ Sentencia C-802 de 2002. Cfr. Sentencia C-070 de 2009

*relaciona con el principio democrático, la separación de poderes y la protección, defensa y tutela de los derechos fundamentales*⁸⁷.

69. Por eso se insiste en que la declaración de la conmoción interior es de carácter excepcional, como mecanismo jurídico del Estado para *“dar una respuesta a una situación fáctica no normal, es decir, extraordinaria, que supone de suyo la existencia de factores materiales externos a la apreciación subjetiva del Presidente de la República, y verificables como supuesto fáctico que son, en lo cual se encuentra una primera limitación de orden jurídico*⁸⁸.

70. Según la jurisprudencia de esta Corporación, el establecimiento de los límites fue el espacio en el que más énfasis hizo el constituyente de 1991, pues el régimen vigente *“establece una armónica secuencia de límites que, si bien mantienen la facultad de acudir al estado de conmoción interior cuando concurra el supuesto fáctico valorado y sometido a un juicio de suficiencia sobre los medios ordinarios de policía, regulan detalladamente el ejercicio tanto de la facultad de declararlo como de las atribuciones que en razón de esa declaratoria asume el Presidente*⁸⁹. Así, el presidente no puede asumir cualquier facultad durante el estado de conmoción interior, *“sino únicamente aquellas necesarias para conjurar la grave perturbación del orden público*⁹⁰.

71. Bajo ese entendido, cobra especial relevancia el parámetro fáctico de suficiencia de las atribuciones ordinarias de policía, pues precisamente la excepcionalidad de la declaratoria del estado de conmoción interior radica en la imposibilidad de que la grave perturbación del orden público sea conjurada a través de dichas atribuciones, dentro de las cuales se encuentra **la asistencia militar como medio material de policía**.

72. Al respecto, resulta relevante recordar lo señalado por esta Corporación sobre la proporcionalidad entre las medidas y la gravedad de los hechos en el marco del estado de conmoción interior:

“Como se ha hecho referencia en varias oportunidades, uno de los límites que existen a las medidas de excepción es el de su condición de **especificidad y exclusividad frente a la amenaza que motivó la declaratoria**, características expuestas a propósito del principio de proporcionalidad y necesidad en el Pacto Internacional y la Convención Americana. En este sentido, **el ejercicio de las facultades debe centrarse únicamente en aquellas tareas que sean indispensables para conjurar el hecho perturbador**, aplicando además entre las facultades extraordinarias las que resulten menos gravosas en términos de protección de derechos y garantías.

La proporcionalidad entre la grave perturbación del orden público y las medidas adoptadas para conjurarla, como límite constitucional del estado de conmoción interior, plantea la necesidad de mantener una relación de equilibrio entre el presupuesto fáctico invocado y las herramientas jurídicas desplegadas para superarlo. Ese equilibrio es prioritario pues escapa a la racionalidad del Estado constitucional la realización de esfuerzos desmesurados para obtener un mínimo beneficio en el ámbito del orden público de cuyo restablecimiento se trata⁹¹ (Resaltado fuera del texto original).

73. En otros términos, la perturbación que se busca conjurar a través de la

⁸⁷ Sentencia C-216 de 2011.

⁸⁸ Sentencia C-1024 de 2002.

⁸⁹ *Ibídem*.

⁹⁰ *Ibídem*.

⁹¹ *Ibídem*.

conmoción interior debe acarrear un peligro inminente contra la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana, que justifique la declaratoria del Estado de conmoción interior y el uso de facultades excepcionales, lo que impone además de la apreciación subjetiva, dentro del grado de discrecionalidad relativa, la valoración objetiva de los hechos coyunturales y súbitos que ocasionan la grave perturbación del orden público⁹². Debe además hacerse énfasis en que la utilización de los medios de policía es por lo general fruto de la urgencia, a partir de la valoración de un contexto fáctico específico y concreto, que se debe resolver materialmente. El estado de excepción exige una valoración rigurosa, detenida y profunda, tanto de los hechos como de las medidas legales que pretenden conjurarlos. La asistencia militar en cambio pretende conjurar de inmediato el conjunto de circunstancias que describe la norma demandada.

74. En ese sentido, las diferencias más notables entre el estado de excepción de la conmoción interior y la asistencia militar, corresponden a:

*i) **La gravedad de la situación:*** Los estados de excepción responden a situaciones graves e inminentes que pongan en peligro la estabilidad institucional, la seguridad y soberanía del Estado, la convivencia ciudadana, o la perturbación o amenaza igualmente grave e inminente del orden económico, social o ecológico del país, o la grave calamidad pública.

*ii) **No pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.*** Conforme con este presupuesto sólo se puede acudir al estado de conmoción interior cuando las herramientas jurídicas ordinarias a disposición de las autoridades estatales no permitan conjurar la grave alteración del orden público que amenaza gravemente la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana⁹³. El alcance del estado de excepción no se agota en una medida para conjurar la situación de anormalidad. Por el contrario, la exigencia de una única medida vb. la asistencia militar confrontaría los presupuestos fácticos del estado de excepción. De manera que, la gravedad de la situación que origina el estado de excepción le otorga un amplio plexo de facultades al Presidente de la República, situación en la que existe un rediseño transitorio del sistema constitucional. Esta circunstancia no se puede equiparar con la específica y limitada posibilidad de apoyo de las fuerzas militares a la Policía Nacional para el ejercicio de las funciones de policía.

75. De ese modo, si bien es cierto de la lectura de los artículos 107 de la Ley 1801 de 2016 y 213 de la Constitución se desprenden algunos parámetros comunes que le otorgan una similitud a ambas figuras, ello no puede conducir a la conclusión que surge de la equiparación pretendida por los demandantes, pues no toda alteración del orden público o riesgo de afectación a la seguridad y la convivencia conlleva a la declaratoria de un estado de excepción como la conmoción interior.

76. Nótese cómo, a diferencia de los múltiples y estrictos requisitos que previó el constituyente para declarar un estado de conmoción interior, la asistencia militar es una función material de policía que no admite tal nivel de excepcionalidad. Estas diferencias son las que permiten precisamente que el estado de conmoción interior no se instrumentalice al punto en que se convierta en la regla general, ni se

⁹² Sentencia C-027 de 1996,

⁹³ Sentencia C-070 de 2019.

confundan ambas figuras como erróneamente lo plantean los demandantes.

77. En efecto, en la Asamblea Nacional Constituyente se debatieron varias propuestas⁹⁴ sobre la reforma a los Estados de Sitio y Estados de Excepción, por considerar que aquellos habían sido una figura que, bajo las disposiciones de la Constitución Política de 1886, se utilizó de manera permanente y arbitraria. De esa manera, las propuestas buscaron, como objetivo principal, limitar el ejercicio de las facultades extraordinarias que se otorgaban en el marco de los Estados de Sitio. El eje central de la discusión fue la prohibición de otorgarle a las Fuerzas Militares funciones jurisdiccionales y de instrucción e investigación criminal, como efectivamente quedó en el artículo 213 de la Constitución. No obstante, no se incluyó ningún artículo sobre la proscripción de que las Fuerzas Militares intervinieran en los casos de afectación al orden público interno⁹⁵. Esta alerta se basó en el hecho de que, la Constitución de 1886 trataba de igual forma los casos de guerra exterior y todos los eventos de alteración al orden público interno, circunstancia que permitía la aplicación de reglas militares en ambos casos. Pese a ello, no se consideró una limitación o prohibición de apoyo en los términos consagrados en la asistencia militar.

78. De ahí la importancia del análisis de la excepcionalidad e imposibilidad de conjurar la situación a través de las atribuciones ordinarias, dentro de las cuales se encuentra la asistencia militar, que se ata a las mismas limitaciones y facultades de los medios materiales de policía, herramienta de apoyo que, como se señaló, se debe desarrollar siempre en el ámbito de la actividad y las órdenes de policía. En otras palabras, cuando se presenta una afectación de la seguridad y la convivencia, sin que tal afectación revista las características de *gravedad, inminencia e imprevisibilidad*, no solo no procede la declaratoria del Estado de conmoción interior, sino que ella debe ser conjurada mediante el ejercicio de las facultades ordinarias de las autoridades de policía, en todo caso, sujeta los límites establecidos frente a su ejercicio en el ordenamiento jurídico.

79. De lo expuesto se concluye que, contrario a lo señalado por los demandantes, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 **no vulnera la cláusula de reserva de ley**

⁹⁴ Algunos constituyentes (María Teresa Garcés Lloreda, Alfredo Vásquez Carrizosa, Jesús Pérez González Rubio, y Gustavo Zafra Roldán, entre otros) propusieron que se incluyera un artículo en el que se prohibiera, de manera expresa, otorgar a autoridades militares facultades para juzgar civiles⁹⁴. Sin embargo, en la exposición de motivos de la propuesta presentada⁹⁴ el 20 de febrero de 1991, se alertó respecto de los efectos de permitir la intervención de Fuerzas Militares en asuntos de seguridad ciudadana y de alteraciones al orden público interno. En particular, indicó que la Constitución de 1886 trataba de igual manera los estados de guerra y los de conmoción interior, sin hacer ninguna distinción, de manera que en ambos casos resultaban aplicables las reglas del “derecho de los ejércitos” para controlar la situación de orden público. Lo anterior, suponía el control y vigilancia permanente sobre las personas, entidades, partidos y reuniones públicas y, en ese sentido, generaba una limitación excesiva e injustificada de los derechos fundamentales de los ciudadanos. No obstante, no se consagró ninguna disposición sobre la materia. *Cfr.* Gacetas Constitucionales No. 9, de 19 de febrero de 1991; 10, de 20 de febrero de 1991; 20, de 12 de marzo de 1991; y 103, de 20 de junio de 1991. Por su parte, Eduardo Espinosa Faciolince manifestó que la reforma a los Poderes de Emergencia y Estado de Sitio, debía dirigirse a redefinir el concepto de orden público y, de esa manera, establecer límites a la acción coactiva y represora del Estado, sin que hiciera una propuesta concreta respecto de las facultades de las Fuerzas Militares, en el marco de los Estados de Conmoción Interior.

⁹⁵ En especial, incluyó disposiciones sobre: (i) la prohibición de juzgamiento de civiles por parte de jueces o tribunales militares; (ii) la posibilidad de que cualquier persona natural o jurídica solicite ante un juez el amparo de un derecho constitucional vulnerado; (iii) el derecho a recurrir la orden de detención ante un juez, con el fin de que se decida sobre la legalidad del arresto; y (iv) la exigencia de que exista un Procurador de Derechos Humanos encargado de tramitar las quejas que se interpongan por los ciudadanos, en contra de cualquier autoridad pública.

estatutaria.

80. Por un lado, en tanto no versa sobre componentes mínimos o elementos que hagan parte del núcleo esencial de algún derecho fundamental en concreto, y aunque la norma podría tener alguna incidencia en el ejercicio de esta clase de derechos, se trata de un escenario relacionado con el impacto generado por la aplicación de la asistencia militar, eventos que estarían relacionados con situaciones particulares que escapan al control abstracto de constitucionalidad a cargo de esta Corporación.

81. Por el otro, porque pese a la similitud en algunos aspectos de la asistencia militar y el estado de conmoción interior, el alcance, naturaleza y finalidades que ambas figuras persiguen son diferentes. Las características de excepcionalidad e imposibilidad de conjurar la grave perturbación del orden público a través de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, así como los límites y controles fijados por la Constitución, hacen de la conmoción interior un mecanismo que debe ser utilizado bajo estrictos componentes propios de los estados de excepción; mientras que la asistencia militar es una herramienta de apoyo en circunstancias que no revisten la gravedad o excepcionalidad suficientes que permitan acudir a figuras de mayor excepcionalidad como sucede con la conmoción interior.

El cargo: c. La figura de la asistencia militar implica violación a la cláusula general de reserva de ley y tipología legislativa

82. Sobre este particular los demandantes señalaron que la Ley 1801 de 2016 creó la figura de la asistencia militar, la cual “*además de lo estipulado en dicho artículo no tiene otro desarrollo legislativo en sus particulares, facultades y limitaciones*”⁹⁶. Por eso resaltaron que esa normatividad busca suplir la ausencia de contenido a través de una remisión genérica y abstracta a los protocolos y normas especializadas sobre la materia, generando dos posibles alcances.

83. El primero es que, si se entiende que los protocolos y normas especializadas son tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como leyes estatutarias que regulen derechos fundamentales, se estaría afirmando que la figura se asemeja a un estado de excepción o que busca la restricción de derechos, lo cual generaría su inexecutableidad.

84. El segundo implica que, si la remisión a protocolos y normas especializadas se entiende en favor de actos reglamentarios u otras normas legislativas, es necesario resolver los siguientes interrogantes: (i) ¿puede desarrollarse en sus contenidos, requisitos tales como temporalidad y supuestos de aplicación de una figura como la asistencia militar a través de actos de naturaleza reglamentaria? En su parecer, “*el poder reglamentario encuentra límite en la cláusula de reserva de ley que atiende al desarrollo del principio de división de poderes unido a la necesidad de que el derecho, además de ser legal sea legítimo*”⁹⁷ y (ii) ¿estas remisiones de contenido se pueden hacer de manera general o abierta? En este punto, mencionaron que, “*si bien se permite la remisión entre leyes es claro que el legislador también encuentra límites para la misma en tanto que esta debe ser específica y determinada máxime si nos encontramos ante una norma con naturaleza de código que es la llamada a*

⁹⁶ Demanda. P. 30.

⁹⁷ Demanda. P. 33.

*regular de manera íntegra y detallada las figuras que en ella se estipulan(sic)*⁹⁸.

85. A su juicio, no es admisible dejar bajo un estado de indeterminación “*la dimensión y alcance de figuras que de usarse, sin la restricción propia de la regulación legislativa, generaría un exceso en el uso de poderes que constitucionalmente se exige deben estar regulados como los son la actividad policiva y militar (sic)*”⁹⁹ todo lo cual es su criterio afecta el principio de legalidad.

86. Pues bien, a este respecto debe indicarse que, como se desarrolló al abordar el alcance de la norma, “*los protocolos y normas especializadas sobre la materia*” se constituyen en lineamientos logísticos de actuación estatal -entre los cuales a la fecha se encuentran: la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*¹⁰⁰ expedida por el Gobierno Nacional y el *Manual Fundamental del Ejército Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil*¹⁰¹ que dispone la definición, los propósitos, las características funcionales y las tareas primarias del apoyo del Ejército a las autoridades civiles-, no tienen por objeto una regulación de la materia, pues esta debería desarrollarse en las “normas” sobre la materia.

87. Precisamente, esta facultad en el diseño -función de policía- y uso de los protocolos -actividad de policía- fue analizada por la Corte al resolver los cargos planteados en una demanda en la que se propuso similar argumentación respecto de los mencionados protocolos. Sobre ello en la sentencia C-134 de 2021 se concluyó que:

“Conforme a lo anterior, cuando la disposición acusada prevé que el registro de personas y sus bienes podrá incluir el contacto físico, “*de acuerdo a los protocolos que para tal fin establezca la Policía Nacional*”, estos protocolos constituyen pautas precisamente para la materialización o concreción del registro a persona, que puede incluir el contacto físico. **No consisten en normas de nivel legislativo. Tampoco constituyen regulaciones propias de la función de policía ejercidas por el Gobierno nacional, departamental o municipal. Constituyen, por el contrario, una ordenación de procedimientos, emanada de la autoridad administrativa de policía, para que los uniformados puedan llevar a cabo en la práctica, las medidas y emplear los medios de policía previstos y reglamentados por las normas generales. Constituye, de este modo, una herramienta de gestión para ejecutar operaciones en una forma estandarizada.**

82. **Se trata de documentos que prevén reglas de actuación, entendidas estas, no como normas jurídicas generales de derecho de policía, sino como preceptos ligados a los aspectos técnicos y operacionales de los procedimientos de policía. Se entiende que su función se halla vinculada a unificar el modo de actuar y al manejo práctico de cada procedimiento, en el uso de los medios de policía por parte de los uniformados. Su carácter no se encuentra vinculado al contenido del medio de policía en sí mismo, lo cual es predeterminado a partir del poder y la función de policía. Se encuentra relacionado con las formas mediante las cuales, en el estricto terreno práctico, deben actuar los agentes de policía, para el efectivo cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y para que su proceder se halle acorde a las normas legales y reglamentarias de policía.**

83. Según lo ponen de presente varios intervinientes, precisamente es en este sentido que el artículo 2.8 del Decreto 4222 de 2006^[33] confiere competencia al Director

⁹⁸ Demanda. P. 35.

⁹⁹ Demanda P.36

¹⁰⁰ Disponible en <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>.

¹⁰¹

Disponible en

https://www.dicoe.mil.co/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/458767/mfe_3_28_apoyo_de_la_defensa_a_la_autoridad_civil.pdf

General de la Policía Nacional para: “*expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos, necesarios para administrar la Policía Nacional, en todo el territorio nacional...*” Tales manuales y reglamentos no pueden llegar a consistir en disposiciones jurídicas generales de policía. Son normas de carácter administrativo, destinadas al cumplimiento de la misión y los objetivos institucionales del personal de la institución y, por esa vía, de las funciones constitucionales y legales de la Entidad.

84. Debe advertirse, en todo caso, que conforme a lo anterior, en la medida en que son emitidos mediante actos administrativos, **los protocolos a los que hace referencia la regla demandada se someten a la Ley y a la Constitución, tanto en su forma de producción como en su contenido. En modo alguno pueden considerarse la concreción de una competencia normativa desregulada que, en un Estado de derecho, no puede existir. Dichos instrumentos tienen por objeto aspectos operacionales específicos de los uniformados (de los que no se ocupa el Legislador), pero no por ello, pueden ser contrarios a normas jerárquicamente superiores.** Por la misma razón, la Corte coincide con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en que son susceptibles de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” Negrillas fuera del texto original

88. Así las cosas, al tratarse de lineamientos logísticos, estos no están suplantando la competencia legislativa, ni ordinaria, ni estatutaria -regulación de derechos fundamentales-.

89. Finalmente, y a tono con el alcance de la norma y que se describió al inicio de las consideraciones, los ciudadanos no serán sorprendidos como insinúan los demandantes ante el desconocimiento de las actuaciones que puede ejercerse en punto de la asistencia militar, dado que, al ser un medio de policía su ejercicio se limita por todas las normas que les son propias y que se encuentran contenidas en el Código de Policía.

(ii) Desconocimiento del modelo constitucional de organización de la fuerza pública y de las atribuciones constitucionales entre el artículo 217 y 218 superiores que establecen, respectivamente, las funciones constitucionales de las Fuerzas Militares y la Policía; y afectación de los fines del Estado -artículo 2 superior- (tercer cargo D-14319).

Planteamiento del cargo

90. Los accionantes de manera inicial propusieron la inconstitucionalidad del artículo en estudio, ante el posible desconocimiento de las funciones constitucionales fijadas para la Policía Nacional y las Fuerzas Militares (arts. 217 y 218 C. Pol.) y la consecuencial vulneración de los fines del Estado estatuidos en el artículo 2º del texto superior. De manera subsidiaria, pidieron a la Corte se condicionara la norma acusada en el entendido de que las Fuerzas Militares no podrían usar su capacidad bélica en contra de la misma ciudadanía conforme lo anotado en las sentencias C-223 de 2017 y C-281 de 2017¹⁰².

¹⁰² Específicamente, plantearon los siguientes condicionamientos: “*En caso de que la primera pretensión no sea acogida, se solicita en subsidio que, conforme al tercer cargo, declare la constitucionalidad condicionada del artículo 170 de la ley 1801 de 2016 por vulnerar los artículos 2º, 217 y 218 de la Constitución Política, en el entendido de que, de conformidad con lo señalado por la H. Corte en las sentencias C-223 de 2017 y C-281 de 2017: (i) La asistencia militar no puede adoptarse para que las fuerzas militares enfrenten a la población civil ni para contener o neutralizar las movilizaciones sociales y los derechos de reunión, manifestación y protesta, en los cuales debe priorizarse el diálogo y, en casos extremos, recurrir a la Policía si se trata de una vulneración o amenaza intensa de un derecho fundamental, cuya protección sea de mayor importancia que la del derecho de reunión y manifestación;*”

91. En tal sentido, los accionantes plantearon una argumentación conjunta en relación con los tres mandatos constitucionales presuntamente infringidos, a partir de la cual el supuesto de “grave alteración de la seguridad y la convivencia” cuando se aplica a la gestión de la protesta subvierte el orden constitucional y por ende no seguiría los fines que propone el artículo 217 para las Fuerzas Militares.

92. Además, sostuvieron que es problemática la consagración de facultades ordinarias homólogas a las potestades excepcionales, puesto que ello contribuye a la transformación de las competencias fijadas a la Policía Nacional y a las Fuerzas Militares en la Constitución. A su juicio, el ordenamiento superior impone un parámetro de interpretación y aplicación claro para los miembros de tales órganos, esto es, el compendio de normas imperativas de derechos humanos y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

93. De tal forma, los demandantes enfatizaron que “en el escenario de la asistencia militar en casos de protesta, contraviene el orden constitucional en la medida en que no puede verificarse, al menos como parámetro general, cómo un cuerpo militar puede defender la soberanía, la independencia o la integridad del territorio sirviendo como medida represiva frente a ciudadanos que tienen el derecho constitucionalmente protegido a manifestarse”¹⁰³. Aclararon que las Fuerzas Militares pueden servir como un apoyo a los cuerpos de policía, pero ello no los capacita, al menos no en términos de la orientación institucional, para reemplazar en todos sus aspectos a la Policía Nacional. Al respecto, indicaron que de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, el Estado está conformado para proteger los derechos, honra y bienes de los ciudadanos, por lo que las Fuerzas Militares no podrían usar su capacidad bélica en contra de la misma ciudadanía que es el cuerpo político que soporta su mandato a través de la Constitución.

Problema jurídico respecto del cargo en estudio

94. En relación con el cargo propuesto, corresponde a la Sala determinar si el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 que consagra la asistencia militar en casos de grave alteración de la seguridad y la convivencia, riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, desconoce las competencias constitucionales fijadas para las Fuerzas Militares y de Policía en los artículos 217 y 218 superiores y, los fines del Estado estatuidos en el artículo 2º C. Pol.

Análisis del cargo por violación de las funciones constitucionales de las Fuerzas Militares y de Policía (arts. 217 y 218 C. Pol.) y los fines del Estado (art. 2º superior)

95. En esos términos, inicialmente, procede la Corte a efectuar la caracterización la noción de policía, y las instituciones de Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

96. Para este Tribunal, “el concepto de policía, en su acepción más general,

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

¹⁰³ Demanda. P.22 - 23.

*consiste en el conjunto de potestades y funciones estatales dirigidas a la preservación del orden público y la convivencia pacífica entre las personas*¹⁰⁴. Sin embargo, este debe estudiarse de manera concomitante con las definiciones de poder, función y actividad de policía.

97. El Código Nacional de Policía y Convivencia estipula que el **poder de policía** “*es la facultad de expedir las normas en materia de policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento*”¹⁰⁵. La **función de policía**, la define como “*la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de policía*”¹⁰⁶. Y la **actividad de policía** como “*el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de policía, a las cuales está subordinada. La actividad de policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren*”¹⁰⁷.

98. Dichos conceptos fueron recogidos en la sentencia C-082 de 2018, donde se indicó que el **poder de policía** es de carácter esencialmente normativo, “*ejercido por el Congreso de la República y consiste en la facultad estatal de expedir normas jurídicas generales, obligatorias y vinculantes*”, dirigidas al cumplimiento de sus fines¹⁰⁸; la **función de policía** es de carácter esencialmente ejecutivo y se define como “*la concreción del poder de policía, a través del ejercicio de las competencias y atribuciones legales y constitucionales para hacer cumplir la ley*”, lo que realiza a través de la expedición de reglamentos y actos administrativos, así como acciones policivas; y la **actividad de policía** “*remite a la actividad a cargo de las autoridades administrativas de policía, quienes ejecutan las órdenes legales, administrativas y judiciales*”.

99. Precisamente en el ámbito de las actividades de policía se desempeña la Policía Nacional, instituida en el artículo 218 constitucional como “*un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*”.

100. Por su parte, las Fuerzas Militares conformadas por el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, como cuerpos armados del Estado cuentan con “*cuatro finalidades primordiales, a saber, la defensa de (i) la soberanía, (ii) la independencia, (iii) la integridad del territorio y, justamente, (iv) la defensa del orden constitucional (Art. 217, CP). Por tanto, las Fuerzas Militares*

¹⁰⁴ Sentencia C-082 de 2018.

¹⁰⁵ Art. 11 del CNPC.

¹⁰⁶ Art. 16 del CNPC.

¹⁰⁷ Art. 20 del CNPC.

¹⁰⁸ También se reconoce un *poder de policía subsidiario* en las asambleas departamentales y el concejo del Distrito Capital de Bogotá, y un *poder residual* de policía a los demás concejos distritales y a los concejos municipales.

*encuentran su sustento y su razón de ser en una Carta Política que constituye una República democrática, participativa, pluriétnica y multicultural, fundada en el respeto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales que de ella se derivan, así como el respeto al ambiente y la naturaleza en general*¹⁰⁹.

101. La jurisprudencia constitucional **no** ha descartado la posibilidad de que las Fuerzas Militares “*intervengan en determinadas problemáticas de seguridad ciudadana que, al escalar en intensidad y cambiar en sus características, se transforman en amenazas contra la seguridad nacional*”¹¹⁰. En tal medida, es plausible la coordinación y el apoyo institucional en el marco de las competencias constitucionales de cada una de las fuerzas, sin que ello implique que se puedan intercambiar o suplantar sus roles¹¹¹. La Corte, en sentencia C-281 de 2017¹¹², ejemplificó algunos de los supuestos en los que se puede presentar tal colaboración, tales como “*la necesidad simultánea de garantizar la seguridad ciudadana en un municipio (Policía) y de proteger a la población civil de los ataques de un grupo armado organizado (Fuerzas Militares)*”.

102. Lo anterior no es óbice para que otras circunstancias que no hayan sido allí contempladas y que surjan dentro del ámbito de sus facultades puedan avalarse en virtud de los principios de coordinación y colaboración armónica entre entidades públicas para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado consagrados en el artículo 209 superior. Sin embargo, este Tribunal ha sido enfático en proscribir la posibilidad de que las Fuerzas Militares sustituyan a la Policía Nacional y pretendan desarrollar de forma exclusiva las labores tendientes a garantizar la convivencia y garantía ciudadana, pues está claro que, constitucionalmente, la Policía es la institución llamada a restablecer la convivencia y velar por su conservación¹¹³.

103. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha entendido que cada órgano del Estado tiene un conjunto determinado de funciones, las cuales debe mantener dentro de su esfera propia de competencias, para que no se desfigure el diseño constitucional¹¹⁴. Sin embargo, esta Corporación también ha reconocido que existe un deber de colaboración entre los diferentes órganos del estado que tienen competencias sobre la seguridad ciudadana¹¹⁵, el cual permite que las entidades se presten apoyo entre sí para garantizar la preservación del orden público, sin que lo anterior implique desconocer el reparto funcional de competencias ni dar lugar a una ruptura de la división de poderes, de modo que un determinado órgano termine ejerciendo las funciones atribuidas por la Carta a otro¹¹⁶. En consecuencia, resulta compatible con la Constitución que las Fuerzas Militares realicen actividades de policía de manera excepcional y subsidiaria para apoyar a la Policía Nacional.

104. El anterior postulado además encuentra respaldo en los contenidos desarrollados por la Corte Interamericana, que en sentencia del 28 de noviembre de

¹⁰⁹ Sentencia C-570 de 2019.

¹¹⁰ Sentencia C-281 de 2017.

¹¹¹ Sentencia C-281 de 2017.

¹¹² En esa oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad de un mandato del Código de Policía y Convivencia que permitía la intervención de las Fuerzas Militares en las movilizaciones sociales terrestres (art. 56 Ley 1801 de 2016).

¹¹³ Sentencia C-281 de 2017.

¹¹⁴ Sentencia C-615 de 1996.

¹¹⁵ Sentencia C-251 de 2002.

¹¹⁶ Sentencia C-246 de 2004.

2018, emitida en el caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, la Corte Interamericana reiteró que si bien es cierto, “*el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar **primariamente** reservados a los cuerpos policiales civiles.*”, su participación es plausible y autorizada por el parámetro convencional, en aquellos casos que las fuerzas armadas “*intervengan en tareas de seguridad*” y su participación debe ser:

- “a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso¹¹⁷;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial¹¹⁸;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad¹¹⁹ y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia¹²⁰, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces¹²¹”.

105. Conforme a lo expuesto, a partir de la caracterización de la institución de la asistencia militar y de cara a su interpretación literal, histórica¹²² y sistemática¹²³ frente a la totalidad de mandatos de la Ley 1801 de 2016, es dable asegurar que esta figura de carácter temporal y excepcional constituye un **apoyo** a la labor de restablecimiento de la convivencia que desarrolla la Policía Nacional y, en ningún

¹¹⁷ Cfr. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, supra, párr. 78, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, supra, párrs. 86. Asimismo: CFR. Consejo de Europa. Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1713 (2005), Doc. 10972, supra, párrs. 9, 23, 27 y 31; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 105, y Declaración pericial de Alejandro Madrazo Lajous rendida el 19 de abril de 2018 (expediente de prueba, *Affidávits*, f.30968)

¹¹⁸ CFR. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, supra, párr. 86, y Caso Osorio Rivera y familiares VS. Perú. Supra, párr. 122.

¹¹⁹ CFR, Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo de Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 80. Asimismo: Cfr. CIDH, Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas. Misión a México, 20 de diciembre de 2011, supra, PÁRR. 91; ONU, Informe del Relator Especial sobre la Tortura, 29 de diciembre de 2014, supra, párr. 81 inciso g), y Recomendaciones a México por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Visita oficial al país en octubre de 2015, marzo de 2016, supra, Recomendación 5.

¹²⁰ Cfr. *Inter alia*: ONU: *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979; *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley*. Adoptados por el 8º Congreso de la ONU. La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990; Corte IDH: Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana, supra. Párrs. 81 a 82, 85 y 267, y Caso J. Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 275, párr. 330, y CIDH. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, supra, párrs. 114 y 117.

¹²¹ Cfr. ONU. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de Febrero de 2005. Principios 35 (c) y 36 (c); *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff, A/72/523, 12 de octubre de 2017, párr. 54, e *Informe de dicho Relator Especial y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio*, A/HRC/37/65, 6 de junio de 2018, párrs. 41 a 48. Asimismo, Cfr. Declaración rendida ante la Corte por el perito Federico Andreu Guzmán en la Audiencia Pública el 26 de abril de 2018.

¹²² Como se evidencia en la titulación original del artículo 214 del proyecto de ley n°. 99 de 2014 en Senado y n° 256 de 2014 en Cámara, que dio vida al actual artículo 171 de la Ley 1801 de 2016, la norma fue consagrada como un “apoyo militar excepcional” brindado por las Fuerzas Militares a la Policía Nacional (cfr. Congreso de la República, Gaceta n° 554 de 2014). Pese a que la titulación del artículo varió, el antecedente legislativo es útil a fin de establecer la interpretación histórica de la norma.

¹²³ A partir de una lectura sistemática de la norma examinada conforme el contexto en el que se encuentra inserta, se colige que la asistencia militar es un medio material de policía en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, de aplicación excepcional conforme a lo establecido en los artículos 22 y 170 *ejusdem*.

momento pretende sustituir o usurpar la función de dicha institución.

106. En efecto, las Fuerzas Militares no pierden sus finalidades constitucionales; sin embargo, de manera temporal y en virtud de la invocación excepcional de la medida de asistencia militar, entran a **apoyar** actividades de policía en pro de la restitución de la convivencia y, por ende, del orden constitucional, cuando se presenten “*hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública*”. Es así como la concurrencia de las Fuerzas Militares en apoyo de la Policía Nacional materializa los principios de colaboración y coordinación de entidades públicas consagrados en el artículo 209 superior y, no infringe ni confunde las competencias determinadas en los artículos 217 y 218 constitucionales.

107. Ahora bien, corresponde determinar si el ejercicio de la asistencia militar excepcional ostenta restricciones o límites, de manera específica, frente a la posibilidad de usar la capacidad bélica de las Fuerzas Militares en contra de la ciudadanía planteado en el presente cargo. Bajo el régimen constitucional colombiano no existe autoridad alguna que pueda sustraerse al respeto y garantía de los derechos humanos, los derechos fundamentales y el estatuto superior. Por tanto, las Fuerzas Militares, en ningún caso podrían usar su capacidad bélica en contra de la ciudadanía¹²⁴. Teniendo en cuenta tal función, es menester que las Fuerzas Militares al ejercer esta potestad se sujeten a las reglas, principios, límites y deberes que el ordenamiento determina para adelantar la actividad y los medios de policía, pues reitérese, la asistencia militar se constituye en un apoyo a la Policía para concretar sus funciones y su objeto, en ese sentido todos los límites, principios y deberes que le son exigibles a la policía, allí le serán exigibles a quien apoya dicha labor.

108. Sobre el particular, y pese a que puede ser reiterativo, la Sala estima necesario insistir en que, la jurisprudencia constitucional, en el marco de las normas consagradas en la Ley 1801 de 2016, ha enfatizado que “*a efecto de evitar el ejercicio arbitrario de la autoridad, (...) toda función pública está sometida a los valores, principios y derechos consagrados en el Estatuto Superior, particularmente a los principios de legalidad, debido proceso, transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia; como también a los principios que establece el Código Nacional de Policía y Convivencia para esta clase de asuntos, vinculándolos con el objeto del Código (art. 1º), la autonomía del acto y del procedimiento de policía (art. 4º), los principios del Código (art. 8º) y los deberes de las autoridades de policía (art. 10º)*”¹²⁵.

109. De ahí que, en primer lugar, reitérese, se encuentran los **límites** derivados del derecho internacional de los derechos humanos. Conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, como la Convención Americana o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad (art. 93), los Estados tienen el deber no sólo de respetar sino también de garantizar los derechos humanos a todos

¹²⁴ Recuérdese que incluso en el ámbito de sus funciones militares constitucionales, esta fuerza está obligada a aplicar el principio de distinción del derecho internacional humanitario que “*obliga a las partes del conflicto a distinguir entre combatientes y civiles, y a su vez, a distinguirse a sí mismas de los civiles. La Corte ha señalado que del principio de distinción se derivan al menos las siguientes cinco reglas: ‘(1) la prohibición de dirigir ataques contra la población civil’ (...)*” Cfr. Sentencia C-281 de 2017.

¹²⁵ Sentencia C-391 de 2017. Cfr. Sentencia C-600 de 2019.

los habitantes de sus territorios¹²⁶, lo que implica precisamente la obligación del Estado de asegurar unas condiciones básicas de convivencia pacífica, sin olvidar su deber de respetar los derechos humanos¹²⁷.

110. La Corte Interamericana como intérprete autorizado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya jurisprudencia, como lo ha reconocido la Corte¹²⁸, es relevante para determinar el alcance de los derechos constitucionales (art. 93), ha señalado de manera reiterada que los derechos humanos son *“esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que solo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”*¹²⁹.

111. En segundo término, se observa que el instrumento de asistencia militar comporta **restricciones directas en el texto constitucional**, en concreto en la dignidad humana y la vigencia de los derechos fundamentales¹³⁰. Sobre el particular, en sentencia C-600 de 2019 se asentó que la *“preservación del orden público representa el fundamento y el límite de las competencias de policía en un Estado social de derecho”*¹³¹, pues *aquel se compone por ‘las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental’*¹³², *necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales*¹³³, *al amparo del principio de dignidad humana*^{134, 135}.

112. Asimismo, la conservación del orden público debe sujetarse a los *“principios contenidos en la Constitución y por aquellas finalidades vinculadas a la preservación de ese orden (seguridad, salubridad, tranquilidad), como condiciones para el libre ejercicio de las libertades democráticas”*¹³⁶.

113. En ese contexto, la Corte ha decantado un contenido axiológico mínimo que debe observarse en el ejercicio de la función de policía en el marco del Estado social de derecho, a saber¹³⁷:

- i) Debe someterse al principio de legalidad;
- ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público;
- iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público;

¹²⁶ Ver los artículos 1º de la Convención Interamericana y 2º del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹²⁷ Cfr. Sentencia T-385 de 2019.

¹²⁸ Cfr. Sentencias C-010 de 2000 y T-1319 de 2001.

¹²⁹ Corte Interamericana. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr.21, criterio reiterado en el caso Velásquez Rodríguez. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 165. Igualmente en el caso Godínez Cruz. Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 174.

¹³⁰ Cfr. Sentencia C-128 de 2018.

¹³¹ Sentencia C-128 de 2018.

¹³² *Bajo el entendido de que la sanidad medioambiental integra la salubridad pública, pero es un concepto más amplio.*

¹³³ *“(…) orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas”*: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

¹³⁴ *“El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos”*: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

¹³⁵ Sentencia C-225 de 2017.

¹³⁶ Sentencia C-117 de 2006.

¹³⁷ Sentencia C-117 de 2006.

- iv) las medidas que se tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada;
- v) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores;
- vi) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y
- vii) las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales¹³⁸.

114. En tercer lugar, a partir de una lectura sistemática de la norma examinada conforme el contexto en el que se encuentra inserta, se encuentran los límites legales al ejercicio de tal competencia. De tal manera, se observa que la asistencia militar es un medio material de policía en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016¹³⁹, de aplicación excepcional conforme a lo establecido en los artículos 22¹⁴⁰ y 170 *ejusdem*. En atención a lo estipulado en la ley, los medios materiales de policía son instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de policía, categorías que fueron diferenciadas la Ley 1801 de 2016¹⁴¹.

115. La Corte ha considerado que la expedición de la Ley 1801 de 2016 propugnó por una nueva visión de la actividad de policía, alejada de la antigua acepción de orden público y cercana al actual concepto de convivencia ciudadana. En tal sentido, la variación lingüística refleja un nuevo relacionamiento entre ciudadanos y autoridades, donde impera la mediación, conciliación, y la conservación y restitución del tejido social; por tanto, el espíritu de la ley persigue el restablecimiento de la convivencia y la prevención de episodios de violencia y la necesidad de acudir a la justicia para dirimir conflictos sociales¹⁴². No de otra forma, corresponde a las Fuerzas Militares acudir a apoyar la labor de la Policía, pues si este es el nuevo paradigma incorporado en la normativa vigente, el ejercicio de la asistencia militar debe honrar los principios fundamentales del propio Código de Policía y Convivencia que permite su actuación excepcional y temporal.

116. En concreto, habida cuenta que la asistencia militar se desarrolla en el ámbito de la actividad y las órdenes de policía, el uso de esa institución debe sujetarse a los límites establecidos frente a su ejercicio en el ordenamiento jurídico y reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal¹⁴³.

¹³⁸ Sentencias C-082 de 2018, C-813 de 2014 y C-241 de 2010.

¹³⁹ “ARTÍCULO 149. MEDIOS DE POLICÍA. Los medios de Policía son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en este Código. (...) Los medios materiales son el conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de Policía. Son **medios materiales de Policía**: (...) 15. **Asistencia militar.**”

¹⁴⁰ “ARTÍCULO 22. TITULAR DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL. La utilización de la fuerza legítima corresponde de manera exclusiva, en el marco de este Código, a los miembros uniformados de la Policía Nacional, de conformidad con el marco jurídico vigente, salvo en aquellos casos en los que de manera **excepcional se requiera la asistencia militar.**”

¹⁴¹ Al respecto, la Corte ha señalado que “[l]as atribuciones estatales en materia policiva se ejercen mediante tres clases de facultades: (i) el poder de policía, (ii) la función de policía, y (iii) la actividad de policía. Cada una de estas competencias es ejercida por diferentes entidades del Estado, así: el poder de policía lo ejerce el Congreso de la República, de manera excepcional lo hacen las asambleas y los concejos; la función de policía es la gestión administrativa concreta de las autoridades de la rama ejecutiva; y la actividad de policía es la que realiza el cuerpo de policía para aplicar materialmente las medidas dispuestas en ejercicio del poder y la función de policía.” Cfr. Sentencia C-211 de 2017.

¹⁴² Cfr. Sentencia C-281 de 2017.

¹⁴³ Sentencia C-128 de 2018. En ese sentido, en sentencia C-391 de 2017, la Corte ratificó que “el mismo Código Nacional de Policía y Convivencia establece unos parámetros que sujetan el accionar de las

117. Tal es el caso de los fines de la convivencia estatuidos en el artículo 7 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, a saber:

“1. Que el ejercicio de los derechos y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la Constitución y la ley. 2. El cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia. 3. El respeto por las diferencias y la aceptación de ellas. 4. La resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia. 5. La convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico. 6. prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz.”

118. Además, la referida normativa prescribió una serie de principios fundamentales que rigen los preceptos contenidos en esa codificación:

“1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana. 2. Protección y respeto a los derechos humanos. 3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral. 4. La igualdad ante la ley. 5. La libertad y la autorregulación. 6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación. 7. El debido proceso. 8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico. 9. La solidaridad. 10. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos. 11. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas. 12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario. 13. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto. Parágrafo. Los principios enunciados en la Ley 1098 de 2006 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de esta ley cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes.”¹⁴⁴

119. Por último, el artículo 9 de la Ley 1801 de 2016 estipuló la garantía del ejercicio de la libertad y los derechos de los asociados¹⁴⁵, al tiempo que reguló los deberes de las autoridades de policía¹⁴⁶, entre los que se destacan el respeto de los

*autoridades de policía. En efecto, las autoridades están sometidas al principio de legalidad, en esta medida les está vedado actuar al margen de los procedimientos prescritos en la ley, ya que todo exceso será sancionado (...).*¹⁴³

¹⁴⁴ Artículo 8.

¹⁴⁵ Artículo 9: “Ejercicio de la libertad y de los derechos de los asociados. Las autoridades garantizarán a las personas que habitan o visitan el territorio colombiano, el ejercicio legítimo de los derechos y las libertades constitucionales, con fundamento en su autonomía personal, autorregulación individual y social.”

¹⁴⁶ Artículo 10: “Deberes de las autoridades de Policía. Son deberes generales de las autoridades de Policía: 1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano. 2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia. 3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia. 4. Dar el mismo trato a todas las personas, sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de Policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional. 5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente. 6. Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente, las quejas, peticiones y reclamos de las personas. 7. Observar el procedimiento establecido en este Código, para la imposición de medidas correctivas. 8. Colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia.

derechos y libertades constitucionales, leyes, tratados y convenios internacionales, así como el cumplimiento de las diferentes disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico en materia de convivencia.

120. Ahora bien, la asistencia militar cuenta con “*los protocolos y normas especializadas sobre la materia*” conforme lo dispuesto en el artículo 170 demandado. Debe clarificarse que esto son **lineamientos logísticos** que en todo caso no constituyen una regulación del uso de la herramienta de apoyo frente al respeto de los derechos humanos. Actualmente se cuenta con la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*¹⁴⁷ expedida por el Gobierno Nacional, consagra un acápite referido a la asistencia militar, conceptualizándola como una figura jurídica excepcional cuya activación puede ocurrir en determinadas situaciones, bajo la coordinación de los comités de emergencia y los oficiales responsables en la materia. Determina que esa institución “*está sujeta a estrictos requisitos derivados de la norma y del marco jurídico del uso de la fuerza que contempla el derecho internacional y el ordenamiento jurídico interno*”¹⁴⁸.

121. Asimismo, refiere que “*solo podrá mantenerse siempre que sea estrictamente necesaria para enfrentar los hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia, el riesgo o peligro inminente o la emergencia o calamidad pública. Una vez se haya superado la situación que justificó la asistencia, ésta debe concluir*”¹⁴⁹.

122. De igual modo, fue expedido el *Manual Fundamental del Ejército Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil*¹⁵⁰ que dispone la definición, los propósitos, las características funcionales y las tareas primarias del apoyo del Ejército a las autoridades civiles. En ese documento se relata que dicha colaboración se provee en situaciones de crisis, emergencia o grave perturbación del orden público, en relación con los siguientes supuestos: “*apoyo a las instituciones civiles nacionales encargadas de hacer cumplir la ley*”, “*apoyo para atender incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN)*”, “*apoyo en incidentes internos sin importar la causa, el tamaño o la complejidad*”¹⁵¹ y otros apoyos designados.

123. Se destaca que los propósitos principales de tales tareas de apoyo consisten fundamentalmente en salvar vidas, restaurar los servicios esenciales, mantener o restaurar la ley y el orden, proteger la infraestructura y propiedad (pública y privada), apoyar el mantenimiento o restauración del Gobierno local, configurar el ambiente operacional para el éxito interagencial y apoyar la recuperación social del territorio¹⁵².

124. El desarrollo constitucional y legal precedente, evidencia que, la norma en

9. *Aplicar las normas de Policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia. 10. Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia. 11. Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario.*”

¹⁴⁷ Disponible en <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Disponible en

https://www.dicoe.mil.co/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/458767/mfe_3_28_apoyo_de_la_defensa_a_la_autoridad_civil.pdf

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*.

estudio se ve limitada en gran manera al tratarse de un medio de policía y por lo tanto cumple con el estándar constitucional y el desarrollado por la Corte Interamericana, sin que sea posible hacer una lectura aislada de la norma, sino que, por el contrario, la misma debe entenderse a partir de todos los límites que le son propios a las actividades de policía.

125. Con todo, la Corte advierte que no es procedente la solicitud de modulación formulada por la parte accionante con miras a que la norma examinada fuera condicionada en los términos de las sentencias C-281 de 2017 y C-223 de 2017¹⁵³.

126. En lo que concierne a la sentencia C-281 de 2017¹⁵⁴, la Sala encuentra que el asunto analizado en aquella oportunidad giraba en torno, principalmente, a los riesgos que implicaba habilitar que las FFMM usaran su fuerza en contra de los manifestantes que ejercían el derecho fundamental a la protesta conforme a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1801 de 2016¹⁵⁵.

127. De ahí, es evidente que las consideraciones y condicionamientos adoptados en ese pronunciamiento no son aplicables al caso *sub examine*, entre otras, por las siguientes razones:

i) Se trata de dos disposiciones con contenido diverso. En la C-281 de 2017 se examinó una norma con una finalidad explícita, esto es, dirigida a la intervención de las Fuerzas Militares en las movilizaciones sociales terrestres; cuestión diametralmente opuesta a este caso que estudia la creación del instrumento de asistencia militar como un apoyo para la Policía Nacional en casos de “grave alteración de la seguridad y la convivencia (...) o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública” (art. 170 Ley 1801 de 2016).

ii) Se abordan dos problemas jurídicos que no son asimilables. En aquella providencia, la Corte se enfocó en las condiciones específicas plasmadas en la norma examinada, esto es, la constitucionalidad de la “intervención por las Fuerzas Militares en operativos de control, contención o garantía de realización de movilizaciones sociales terrestres”¹⁵⁶; mientras que la presente decisión versa sobre la figura de la asistencia militar en términos generales como una colaboración a la Policía Nacional. Es así como la diferencia en el parámetro normativo valorado, necesariamente varia la problemática constitucional a resolver y es claro que, en

¹⁵³ Específicamente, plantearon los siguientes condicionamientos: “En caso de que la primera pretensión no sea acogida, se solicita en subsidio que, conforme al tercer cargo, declare la constitucionalidad condicionada del artículo 170 de la ley 1801 de 2016 por vulnerar los artículos 2º, 217 y 218 de la Constitución Política, en el entendido de que, de conformidad con lo señalado por la H. Corte en las sentencias C-223 de 2017 y C-281 de 2017: (i) La asistencia militar no puede adoptarse para que las fuerzas militares enfrenten a la población civil ni para contener o neutralizar las movilizaciones sociales y los derechos de reunión, manifestación y protesta, en los cuales debe priorizarse el diálogo y, en casos extremos, recurrir a la Policía si se trata de una vulneración o amenaza intensa de un derecho fundamental, cuya protección sea de mayor importancia que la del derecho de reunión y manifestación;

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

¹⁵⁴ Por medio de la cual se resolvió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 39, numeral 1 y parágrafo 3, 41, parágrafo 3, 53 (parcial), 55, 56 (parcial), 103 (parcial), 149 (parcial), 155, 157 y 205, numeral 12, de la Ley 1801 de 2006.

¹⁵⁵ En esa oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad de un mandato del Código de Policía y Convivencia que permitía la intervención de las Fuerzas Militares en las movilizaciones sociales terrestres (art. 56 Ley 1801 de 2016).

¹⁵⁶ Sentencia C-281 de 2017, f.j. 6.2.

esta oportunidad, la Corte no estudia ningún supuesto desarrollado en el ámbito de la protesta y manifestaciones sociales terrestres.

iii) En la sentencia C-281 de 2017, la Sala no señaló que la Constitución prohíbe que los miembros de las FFMM apoyen y ejerzan funciones propias de la Policía, cuando al ejercicio de estas funciones les son aplicables las reglas y limitaciones de los “*medios de policía*”.

iv) La Corte no concluyó que la Constitución prohíbe, *per se*, que las Fuerzas Militares lleven a cabo operaciones de “*control*” o “*contención*”.

v) Como se expuso, este Tribunal ejemplificó algunas circunstancias en que se puede presentar colaboración armónica entre ambas fuerzas, sin que ello se constituyera en un *numerus clausus* que impidiera la consagración legal de otros supuestos en los cuales las Fuerzas Militares puedan brindarle apoyo a la Policía, en el ámbito de sus facultades, como ocurre en la norma objeto de esta decisión.

128. De igual forma, ocurre con lo resuelto en la sentencia C-223 de 2017, teniendo en cuenta que los mandatos examinados en esa oportunidad no coinciden con la temática que ocupa este pronunciamiento. En este punto, la Corte resolvió si: *i*) la regulación del derecho de la reunión (arts. 47 a 75 de la Ley 1801 de 2016) era violatoria de la reserva de ley estatutaria; *ii*) la autorización a las autoridades municipales para reglamentar las condiciones y requisitos de desarrollo del derecho de reunión (art. 48 ib.) infringía la reserva de ley establecida en el artículo 37 de la C. Pol; y *iii*) la facultad de los alcaldes para dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público desconocía el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

129. Nótese que las problemáticas constitucionales abordadas por este Tribunal en aquel pronunciamiento se enfocan claramente en la afectación en concreto de derechos fundamentales puntuales, por lo que se trata de esferas de regulación diferentes del Código de Policía y Conveniencia Pacífica y las consideraciones allí extendidas no son aplicables frente al análisis que se realiza del artículo 170 *ejusdem*, por medio del cual se adoptó la asistencia militar como herramienta de apoyo a la Policía Nacional. Esto por cuanto, la disposición en cita no contiene ningún elemento descriptivo puntual que lo relacione con la protesta u otro derecho de carácter fundamental.

130. En todo caso, la Sala aclara que las anteriores aseveraciones no desdican, ni desnaturalizan los pronunciamientos que la Corte Constitucional haya efectuado en materia de protesta social y derecho de reunión en el ámbito de la Ley 1801 de 2016, en tanto el parámetro descriptivo de la norma examinada en el asunto de la referencia no contiene alusión alguna al ejercicio de tal derecho. Y en ese sentido, los condicionamientos que se introdujeron en el pasado a las normas estudiadas en esas oportunidades hacen transido a cosa juzgada y se encuentran actualmente insertos en esas disposiciones normativas.

131. Precisamente, sobre este último aspecto, se destaca que no corresponde a la Corte efectuar un análisis individualizado de todas las circunstancias de aplicación de la norma acusada o su impacto, como lo solicitó el condicionamiento planteado por la parte actora en materia de “*movilizaciones sociales y los derechos de reunión, manifestación y protesta*”, por cuanto ello, no solo excede el tenor literal de la disposición examinada, sino también se sustrae de la finalidad del control

abstracto de constitucionalidad que desarrolla este Tribunal en virtud del artículo 241.4 superior.

132. En consecuencia, no es posible acceder a la solicitud elevada por la Defensoría del Pueblo para que se declare la exequibilidad de la norma *“en el entendido que la figura de la asistencia militar no podrá utilizarse en ningún caso frente a alteraciones del orden público derivadas del ejercicio del derecho fundamental a la protesta social”*¹⁵⁷, teniendo en cuenta que la órbita del presente pronunciamiento no se extiende al impacto de esta herramienta en el ejercicio de las manifestaciones sociales y la protesta pacífica, como se explicó en precedencia.

133. De conformidad con lo expuesto, esta Corporación no encuentra que el artículo 170 demandado desconozca las competencias determinadas en los artículos 217 y 218 superiores, ni atenta contra los fines del Estado estatuidos en el artículo 2º C. Pol. Así las cosas, se declarará que el contenido normativo *sub examine* se encuentra ajustado a la Constitución en lo que concierne al presente cargo.

134. Por último, la Corte es enfática en reiterar que bajo el régimen constitucional vigente está proscrito el ejercicio arbitrario de la autoridad. Al respecto, se ha señalado por este Tribunal Constitucional que *“a efecto de evitar el ejercicio arbitrario de la autoridad, (...) toda función pública está sometida a los valores, principios y derechos consagrados en el Estatuto Superior, particularmente a los principios de legalidad, debido proceso, transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia”*¹⁵⁸, con el fin de que sus decisiones sean razonables y proporcionales¹⁵⁹.

135. Particularmente, la jurisprudencia ha catalogado la proporcionalidad como *“un principio de corrección funcional de toda la actividad estatal que (...) busca asegurar que el poder público, actúe dentro del marco del estado de derecho, sin excederse en el ejercicio de sus funciones”*¹⁶⁰. Su fundamento normativo deviene de la cláusula de Estado social de derecho y el principio de la dignidad humana (art. 1º C. Pol.); el principio de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2º ib.); la fuerza normativa de la Constitución (art. 4º ib.); el carácter inalienable de los derechos de la persona humana (art. 5º ib.); la responsabilidad por extralimitación de las funciones públicas (art. 6º ib.), el principio de igualdad (art. 13 ib.), entre otros preceptos superiores¹⁶¹.

136. De ese modo, los fines del Estado consagrados en el artículo 2º superior imponen que todas las autoridades de la República están constitucionalmente instituidas para **proteger la vida, honra, derechos y libertades de todas las personas residentes en el país**¹⁶². Este mandato es de obligatorio e inexcusable cumplimiento sin perjuicio de que no se haya plasmado expresamente en los diversos textos legales que les confieren competencias. En esa medida, ningún servidor público puede sustraerse al respeto y garantía de los derechos humanos, los derechos fundamentales y el estatuto superior.

137. Bajo tal contexto, el principio de proporcionalidad funge como una verdadera prohibición de exceso, la cual corresponde a *“la limitación del uso del poder*

¹⁵⁷ Intervención Defensoría del Pueblo. P. 18.

¹⁵⁸ Sentencia C-391 de 2017.

¹⁵⁹ Sentencia C-600 de 2019.

¹⁶⁰ Sentencia C-916 de 2002.

¹⁶¹ Sentencias C-070 de 1996 y C-916 de 2002.

¹⁶² Artículo 2 superior.

público de cara a las libertades fundamentales”¹⁶³. Este Tribunal ha señalado que el método de aplicación del principio de proporcionalidad es la ponderación¹⁶⁴, cuyo objeto es sopesar *“por una parte, las medidas y los fines estatales y, por otra parte, la afectación de parámetros formales o materiales consagrados en la Constitución”*¹⁶⁵.

138. En concreto, la Corte ha determinado que la proporcionalidad debe irradiar la actividad de policía -incluye los medios de policía-, de manera que se prohíbe cualquier tipo de arbitrariedad y se espera que las respuestas de las autoridades sean congruentes con la afectación del orden público que deban enfrentar. Al respecto, esta Corporación refirió que *“las medidas de policía deben ser proporcionadas, de conformidad con el fin que se persigue y la gravedad de circunstancias en las cuales se aplican; todo exceso está proscrito. La proporcionalidad, definida como una relación de adecuación entre los medios aplicados por las autoridades de policía y los fines que éstas buscan, se manifiesta tanto al nivel del poder de policía –puesto que las normas expedidas en virtud de éste deben prever respuestas proporcionales ante las situaciones que pongan en peligro o afecten el orden público-, como al nivel de la función y **actividad de policía** –que únicamente podrán concretar y ejecutar, respectivamente, los mandatos del poder de policía, en forma proporcional, según las circunstancias que deban afrontar-.”*¹⁶⁶ -negritas fuera del texto original-

139. Por tanto, frente al mandato examinado, colige la Corte que las Fuerzas Militares, al ejercer la asistencia militar se sujetan a las reglas, principios, límites y deberes que el ordenamiento determina para adelantar la actividad y los medios de policía, pues reitérese, la asistencia militar se constituye en un apoyo a la Policía para concretar sus funciones y su objeto, en ese sentido todos los límites, principios y deberes que le son exigibles a la policía, le serán exigibles a quien apoya dicha labor. Como se expuso, esta competencia de asistencia militar no escapa al ámbito del principio de proporcionalidad y, en consecuencia, este se erige como un bastión en la actuación de toda autoridad pública en aras de la proscripción de los excesos, extralimitaciones y arbitrariedad.

140. No existe entonces autoridad alguna que pueda sustraerse al respeto y garantía de los derechos humanos, los derechos fundamentales y el estatuto superior. Por tanto, las Fuerzas Militares, en ningún caso podrían usar su capacidad bélica en contra de la ciudadanía; puesto que están instituidas para proteger la vida, honra, derechos y libertades de todas las personas residentes en el país.

141. Por tanto, las Fuerzas Militares, en ningún caso podrían usar su capacidad bélica en contra de la ciudadanía; por el contrario, al ejercer la asistencia militar se sujetan a las reglas, principios, límites y deberes que el ordenamiento determina para adelantar la actividad y los medios de policía, pues reitérese, la asistencia

¹⁶³ Sentencia C-916 de 2002.

¹⁶⁴ Por ejemplo, en la materia en la que se inserta la norma examinada en la presente oportunidad, la jurisprudencia ha manifestado que: *“No existe un solo método de ponderación. Se pueden aplicar diferentes formas de ponderar según la materia de que se trate. Por ejemplo, cuando se analiza si una medida policíva es desproporcionada, la comparación se efectúa, generalmente, entre la gravedad de las circunstancias, de un lado, y la magnitud con la cual la medida afecta intereses constitucionalmente protegidos. En el juicio de razonabilidad, cuando éste incluye un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, la comparación se realiza, usualmente, entre los fines y las medidas estatales, de un lado, y la afectación de intereses protegidos por derechos constitucionales.”* Cfr. Sentencia C-916 de 2002.

¹⁶⁵ Sentencias C-916 de 2002 y C-822 de 2005.

¹⁶⁶ Sentencia T-772 de 2003.

militar se constituye en un apoyo a la Policía para concretar sus funciones y su objeto, en ese sentido todos los límites, principios y deberes que le son exigibles a la policía, allí le serán exigibles a quien apoya dicha labor.

Síntesis de la decisión

142. Le correspondió a la Corte estudiar las demandas acumuladas contra el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*.

143. A partir de una lectura sistemática, esta Corporación advirtió que la asistencia militar se encuentra inserta dentro del denominado medio material de policía, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, de aplicación excepcional conforme a lo establecido en los artículos 22 y 170 del mismo cuerpo normativo. Además, se desarrolla en el ámbito de la actividad y las órdenes de policía, razón por la cual el uso de esa institución debe sujetarse a los límites establecidos frente a su ejercicio en el ordenamiento jurídico nacional, en el bloque de constitucionalidad y los reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal. Asimismo, la asistencia militar debe regirse logísticamente por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción, todo lo cual, a su vez, reitérese, debe sujetarse a los principios, funciones y objeto de la norma general en la que se encuentran insertos, esto es, el Código de Policía.

144. Frente al **primer cargo relativo a la reserva de ley estatutaria**, la Sala Plena encontró que, contrario a lo señalado por los demandantes, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 no desconoce el literal a) del artículo 152 de la Constitución, ello por cuanto la disposición examinada no versa sobre componentes mínimos o elementos que hagan parte del núcleo esencial de algún derecho fundamental en concreto, de manera que no es posible dilucidar de su contenido la regulación específica de principios o estructura, inherentes a esa clase de derechos. Así, aunque la norma podría efectivamente tener alguna incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales indicados por los accionantes, ello obedecería a una aplicación indebida de la norma; situaciones todas estas que escapan del control abstracto de constitucionalidad y que se circunscriben, por el contrario, a otros escenarios normativos que no son de competencia de esta Corporación.

145. De otra parte, la Sala Plena encontró que la disposición demandada no es contraria al literal e) del artículo 152 superior referente a los estados de excepción. No se trata de figuras idénticas pues si bien presentan semejanzas, lo cierto es que el alcance, naturaleza y finalidades del estado de excepción de conmoción interior y la asistencia militar son distintas.

146. En torno al cargo que los demandantes denominaron desconocimiento de la tipología de legislativa, la Corte concluyó que, los protocolos a los que se refiere la norma demandada son lineamientos logísticos que no están suplantando la competencia legislativa, ni ordinaria, ni estatutaria -regulación de derechos fundamentales-. Así mismo se destacó que a tono con el alcance de la norma, los ciudadanos no serán sorprendidos como insinúan los demandantes ante el desconocimiento de las actuaciones que pueden ejercerse en punto de la asistencia militar, dado que, al ser un medio de policía su ejercicio se limita por todas las normas que les son propias y que se encuentran contenidas en el Código de Policía.

Desde luego previo al cumplimiento de todos los límites constitucionales y de derecho internacional vinculante.

147. En lo que concierne al **segundo cargo**, esto es, la posible **vulneración de las competencias constitucionales fijadas en los arts. 217 y 218 superiores, así como la transgresión de los fines del Estado (art. 2º C. Pol.)**, la Corte concluyó que, las Fuerzas Militares de manera temporal y en virtud de la invocación excepcional de la medida de asistencia militar, pueden apoyar las actividades de policía en pro de la restitución de la convivencia y, por ende, del orden constitucional, cuando se presenten *“hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública”*. Es así como la concurrencia de las Fuerzas Militares en apoyo de la Policía Nacional materializa los principios de colaboración y coordinación de entidades públicas consagrados en el artículo 209 superior y, no infringe ni confunde las competencias determinadas en los artículos 217 y 218 constitucionales. Reiteró, en todo caso, la Corte que ello no habilita a las Fuerzas Militares a “suplantar” en sus funciones a la Policía Nacional.

148. En ese sentido, la Sala reiteró que todos los límites, principios y deberes que le son exigibles a la policía, allí le serán exigibles a quien apoya dicha labor, a saber: *i)* límites derivados del derecho internacional de los derechos humanos: Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; *ii)* límites constitucionales: derechos fundamentales y componentes requeridos para la preservación del orden público (seguridad, salubridad, tranquilidad), principio de legalidad, proporcionalidad, razonabilidad; y *iii)* límites legales: fines de la convivencia (art. 7 Ley 1801 de 2016); los principios fundamentales (art. 8 ib.), la garantía del ejercicio de la libertad y los derechos de los asociados (art. 9 ib.), los deberes de las autoridades de policía (art. 10 ib.).

149. Se concluyó entonces que las Fuerzas Militares están instituidas para proteger la vida, honra, derechos y libertades de todas las personas residentes en el país. Finalmente, determinó la Sala que, bajo el régimen constitucional colombiano no existe autoridad alguna que pueda sustraerse al respeto y garantía de los derechos humanos, los derechos fundamentales y el estatuto superior.

150. Con todo, la Corte concluyó que no era procedente la solicitud de modulación formulada por la parte accionante con miras a que la norma examinada fuera condicionada en los términos de las sentencias C-281 de 2017 y C-223 de 2017. Dejando además a salvo el contenido de las referidas providencias dado que se trata del análisis de dos normas distintas.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” por los cargos en este asunto estudiados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta
Con impedimento aceptado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

KARENA CASELLES HERNÁNDEZ
Magistrada (E)
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General