

Bogotá D.C., 11 de octubre de 2016

**Honorable Magistrado
Alberto Rojas Ríos
Corte Constitucional
E.S.D.**

Referencia: Intervención ciudadana del **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)** en el proceso de constitucionalidad **D11604-** Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48, 53, 54, 55 y 162 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”

César Rodríguez Garavito, Maryluz Barragán González y Sebastián Lalinde Ordóñez, director e investigadores de Dejusticia; identificados como aparece al pie de nuestras firmas, en ejercicio de lo contemplado en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, aportamos la siguiente intervención dirigida al análisis de constitucionalidad de los artículos 53, 54 y 55 de la Ley 1801 de 2016 (en adelante Código de Policía).

Con esta intervención apoyamos los cargos que sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 53, 54 y 55, en tanto, como lo mostraremos más abajo, estas normas debieron tramitarse como ley estatutaria y no como ley ordinaria.

En la sección I del presente escrito se resumen los argumentos expuestos a lo largo de la intervención. En la sección II se desarrollan los argumentos que fundamentan la inexecutable de los artículos demandados y de los artículos 56 y 57 del Código de Policía que le hacen unidad normativa. Finalmente, en la sección III, se presenta la solicitud derivada del estudio de constitucionalidad de las normas demandadas.

Asimismo, queremos subrayar el hecho de que este texto está basado en la demanda que Dejusticia radicó ante la Corte Constitucional el día 07 de octubre de 2016 en contra de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016, demanda cuyo cargo principal es la violación de la reserva de ley estatutaria.

I. SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS

Dado que los artículos 53, 54 y 55 demandados están íntimamente relacionados con los artículos 56 y 57 del Código de Policía, la Corte Constitucional debe realizar una integración normativa. Si el argumento para la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 53, 54 y 55 es que tales preceptos debieron tramitarse vía ley estatutaria y no vía ley ordinaria, por cuanto ellos regulan de manera integral un derecho fundamental, no tiene sentido excluir del análisis de constitucionalidad los artículos 56 y 57 del Código de Policía, que también regulan otros aspectos del derecho fundamental de reunión y manifestación pública, y que, por consiguiente, contribuyen a que la regulación pueda reputarse como integral, completa y estructural y no meramente como una regulación relacionada o asociada a un derecho fundamental.

Los siguientes argumentos demuestran que el cargo de violación de reserva de ley estatutaria es fundado. Primero, los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 regulan integralmente el derecho de reunión y manifestación pública, por cuanto allí se consagran los principios básicos que guían su ejercicio; sus límites, restricciones, excepciones y prohibiciones; y se definen las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos.

Segundo, el objeto directo de la iniciativa legislativa es desarrollar el régimen del derecho fundamental a la protesta, pues del texto normativo se desprende que su finalidad no era la regulación de materias relacionadas con este derecho fundamental, sino que la intención del legislador fue regular el derecho fundamental en sí mismo.

Demostrado que se trata de la regulación íntegra, estructural y completa del derecho de reunión y manifestación pública, se solicita la declaratoria de inexecutable de los artículos demandados y de los artículos 56 y 57 que, junto con aquellos, conforman una unidad normativa, comoquiera que los mismos debieron tramitarse a través del procedimiento de ley estatutaria.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Asunto previo: solicitud de integración de unidad normativa

En este aparte se defenderá la necesidad de integración normativa de los artículos 56 y 57 del Código de Policía para el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, esto es, los artículos 53, 54 y 55 del Código de Policía. Con este fin, se recordará el concepto de unidad normativa y se desarrollarán las razones que sustentan la procedencia de esta figura en el caso objeto de análisis.

Sobre la unidad normativa, la jurisprudencia constitucional ha establecido que esta se expresa en un sentido estricto y en uno amplio. La primera hipótesis se presenta cuando *“la norma acusada, o su contenido normativo, se encuentran reproducidos en otro u otros*

textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte -especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador”¹. La segunda hipótesis, por su parte, opera cuando “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”².

Respecto de esta figura, la jurisprudencia ha reiterado su carácter excepcional, determinando que solo es procedente (i) cuando la integración normativa es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo; (ii) cuando es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo demandado³; (iii) y cuando la norma demandada tiene una relación intrínseca con otra disposición que, aparentemente, presenta dudas de constitucionalidad⁴.

En este último escenario, la jurisprudencia constitucional ha exigido la verificación de dos requisitos concurrentes: “(1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales”⁵.

En el caso concreto, los artículos 53, 54 y 55 acusados están estrechamente ligados con los artículos 56 y 57 del Código de Policía, pues todos ellos, considerados en conjunto, conforman una regulación integral, completa y estructural. Las condiciones de tiempo, modo y lugar para poder ejercer el derecho de reunión y manifestación pública y su protección frente a irrespetos y señalamientos infundados (artículos 53, 54 y 55) están ligadas a la forma en la que la fuerza pública debe actuar durante una reunión y manifestación pública y al acompañamiento de las alcaldías para garantizar la protección del derecho de reunión y manifestación pública (artículos 56 y 57). Como lo demostraremos más adelante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que solo aquella regulación de un derecho fundamental que sea integral debe surtirse a través del trámite de ley estatutaria. De modo que es apenas natural que al verificar si un cuerpo normativo contiene una regulación integral de un derecho fundamental se deban analizar todas sus normas. Al contrario, si el análisis recae únicamente sobre un par de artículos aislados, difícilmente se podrá concluir que la regulación es completa, pues justamente no se está observando la integralidad de la regulación. En esta línea de argumentación, se traicionaría la lógica jurídica si la Corte Constitucional declara en este proceso la exequibilidad de los artículos 53, 54 y 55 del Código de Policía por encontrar que su aprobación en el Congreso no exigía el trámite de ley estatutaria al no constituir una

¹ Sentencia C-632 de 2012.

² *Ibidem*

³ Sentencia C-481 de 1999.

⁴ Sentencia C-055 de 2010.

⁵ Sentencia C-539 de 1999.

regulación integral del derecho de reunión y manifestación pública, pero si el examen de constitucionalidad hubiera también abarcado los artículos 56 y 57 de la misma Ley la conclusión hubiese sido que la regulación era integral, luego su trámite debió ser el de ley estatutaria. En otras palabras, la Corte no puede declarar la constitucionalidad de un aspecto del derecho de reunión y manifestación pública, si la regulación global es inexecutable.

A todo lo anterior se suma que los artículos 56 y 57 no demandados aparecen a primera vista inconstitucionales, como sea que consagran elementos estructurales de un derecho fundamental al señalar prerrogativas que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos y que, en conjunto con los artículos 53, 54 y 55 demandados, conforman una regulación integral de un derecho fundamental, lo que señala que su trámite parlamentario debió haber sido el de ley estatutaria y no el de ley ordinaria. El tipo de prerrogativas consignadas en los artículos 56 y 57, que se convierten a su vez en obligaciones para los sujetos pasivos, son de diverso tipo. Por ejemplo, garantizar los derechos de los manifestantes, solo permitir el uso de la fuerza como último recurso, la obligación de que la identificación de los policías sea visible para que el control sea mayor, el deber de que el uso de la Policía se guíe por el principio de proporcionalidad, la intervención de gestores de convivencia antes de que la Policía intervenga, etc. En este orden de ideas, la Corte Constitucional debe realizar la integración normativa de los artículos 53, 54 y 55 demandados con los artículos 56 y 57 del Código de Policía, pues solo así es posible apreciar si la regulación del derecho de reunión y manifestación pública es integral.

2. Del derecho a la protesta social en la Constitución Política

El derecho de reunión y manifestación pública es central en una democracia robusta y respetuosa del pluralismo, pues por medio de su ejercicio se expresa el disenso y la crítica al poder. En este mismo sentido, Roberto Gargarella advierte que *“en un sistema institucional como el nuestro delegamos la toma de decisiones, delegamos el control de los recursos económicos, delegamos el uso de la violencia, el monopolio de la fuerza en el Estado, lo mínimo que podemos hacer es preservarnos el derecho de criticar a aquellos en los que hemos delegado todo. Mucho de lo más importante de nuestras vidas está en manos de otros. Por eso es que me parece importante reclamar el derecho a la protesta como un derecho esencial. De allí que lo podamos llamar el ‘primer derecho’”*⁶.

Asimismo, este derecho está anclado en un concepto de democracia deliberativa que promueve la participación de todos en las decisiones que los afectan (artículo 2 de la Constitución). Si a lo anterior se agrega que el derecho de reunión y manifestación pública, además de tener una consagración autónoma en el artículo 37 de la Constitución, está estrechamente ligado a otros derechos de raigambre constitucional, como lo son el derecho

⁶ Gargarella, Roberto. Entrevista realizada por Esteban Rodríguez. Disponible en http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/No_hay_derecho_sin_protesta_Entrevista_a_Roberto_Gargarella.pdf

a la libertad de expresión (artículo 20), el derecho de petición (artículo 23), el derecho de asociación (artículo 38) y el derecho a participar en el control del poder político (artículo 40), su relevancia en la Constitución de 1991 es más que evidente.

Paralelamente, la importancia de este derecho sobresale en países con déficit de representación, como Colombia⁷, porque a través de la reunión y manifestación pública las personas pueden expresar sus opiniones, ideas e inconformidades. Nietzsche decía que quien posee dinero e influencia puede hacer de su opinión la opinión pública⁸. De modo que la protesta social evita que la opinión de los pocos que tienen acceso a los medios de comunicación se vuelva la opinión pública.

Por todas estas razones, el Estado tiene un deber particular de proteger el derecho de reunión y manifestación pública, deber que se encuentra reforzado en instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y pronunciamientos de organismos internacionales que han delineado guías y criterios para interpretar estas normas de derecho internacional.

El cargo único que se pasa a argumentar, en términos generales, sostiene que los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 del Código de Policía regulan integralmente el derecho de reunión y manifestación pública, por cuanto allí se consagran los principios básicos que guían su ejercicio; sus límites, restricciones, excepciones y prohibiciones; y se definen las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos. Por tanto, el trámite que debieron surtir estas disposiciones es el de ley estatutaria y no el de ley ordinaria.

3. Regulación de derechos fundamentales y trámite de ley estatutaria

La Constitución exige trámite de ley estatutaria para ciertas materias específicas que el Constituyente consideró de especial importancia. Entre estas materias, el literal a) del artículo 152 enuncia la regulación de los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. Dado que prácticamente cualquier regulación afecta directa o indirectamente un derecho fundamental, la Corte Constitucional ha realizado una interpretación restrictiva de esta cláusula constitucional con el fin de no vaciar la competencia del legislador ordinario.

⁷ De acuerdo con el Barómetro de las Américas, en Colombia el promedio de los niveles de confianza en los partidos políticos desde el 2004 hasta el 2015 es de 29.7 puntos en una escala de 0 (nada de confianza) a 100 (mucha confianza). Es importante resaltar que los partidos políticos reciben el menor nivel de confianza entre todas las instituciones políticas y de la sociedad por las que la encuesta del Barómetro de las Américas indaga. Al respecto, ver García Sánchez, Miguel; Montalvo, Jorge Daniel; y Seligson, Mitchell (editores). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2015. Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial*, pp. 19-20. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia-Informe-Especial-2015-070915-W.pdf>

⁸ Nietzsche, Friedrich. *Humano, demasiado humano*. Madrid: Editorial Edaf, 1984.

En la sentencia C-818 de 2011⁹, la Corte Constitucional recuerda los criterios que la jurisprudencia ha aplicado para definir cuándo la regulación de un derecho fundamental debe realizarse vía ley estatutaria o vía ley ordinaria. En primer lugar, la *regulación integral* de un derecho fundamental exige un trámite de ley estatutaria. En este sentido, debe evaluarse si la voluntad del legislador es realizar una regulación integral, completa y sistemática, pero además dicha regulación “*debe referirse a los elementos estructurales del derecho, es decir, [...] (i) a las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos, (ii) a los principios que guían su ejercicio –cuando haya lugar, y (iii) a las excepciones a su régimen de protección y otras limitaciones de orden general*”¹⁰.

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

En tercer lugar, el trámite de ley estatutaria es necesario tratándose de la *regulación integral de un mecanismo de protección* de derechos fundamentales, siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental¹¹.

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

⁹ Mediante esta sentencia la Corte declara la inconstitucionalidad diferida de la regulación del derecho de petición contenida en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), puesto que esta ley no tenía el carácter de estatutaria.

¹⁰ Sentencia C-818 de 2011.

¹¹ En la sentencia C-434 de 1996, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 232 de la Ley 222 de 1995, que contempla la improcedencia de la acción de reintegro contenida en la legislación laboral para los casos de despido o remoción de administradores y revisores fiscales, no debía tramitarse como ley estatutaria, puesto que “la acción de reintegro es un instrumento judicial que tiende a resarcir al trabajador injustamente despedido, pero no alcanza la categoría de mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección del derecho al trabajo en su núcleo esencial, ya que se trata de uno entre varios sistemas posibles para el expresado fin, no impuesto por la Constitución sino creado por la ley dentro de la discrecionalidad propia de la función legislativa”.

desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos”¹².

Una vez explicados estos criterios en la sentencia C-818 de 2011, la Corte Constitucional utiliza como argumento central para declarar inexecutable la regulación del derecho de petición en la Ley 1437 de 2011 que ella era íntegra, estructural y completa. Asimismo, la Corte refuerza este argumento observando que *“no existe otra norma jurídica que regule de esta manera, o de cualquier otra, el derecho de petición”*.

4. Inconstitucionalidad de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria

En lo que se refiere a las normas demandadas sobre el derecho de reunión y manifestación pública, la jurisprudencia recogida atrás es perfectamente aplicable. Primero, la reunión y manifestación pública es un derecho fundamental reconocido como tal en el artículo 37 de la Constitución e incluido en el capítulo 1 del título II de la Carta. La Corte Constitucional ha señalado que la ubicación de un derecho en el texto constitucional no es criterio suficiente para definir su carácter fundamental y que, en cambio, *“será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”*¹³. Sin embargo, en nuestro criterio, es indispensable distinguir entre el carácter fundamental de un derecho para determinar si es o no tutelable, de un lado, y el carácter fundamental de un derecho para definir si su regulación tiene reserva de ley estatutaria, del otro. Creemos, con Tulio Elí Chinchilla, que *“los derechos fundamentales objeto de ley estatutaria no son otros que los derechos individuales contemplados en el capítulo 1 del título II de la Carta, es decir, los estrictamente denominados así por la Constitución y ubicados en el apartado capitular bautizado con la expresión ‘De los derechos fundamentales’. Posición esta que se halla delineada en las sentencias C-012 de 1993, C-145 de 1994, C-252 de 1994, C-408 de 1994 y C-311 de 1994”*¹⁴.

Esta interpretación restrictiva sobre cuándo un derecho es fundamental para efectos de regulación vía ley estatutaria coincide con la línea jurisprudencial que la Corte ha mantenido reiteradamente, según la cual la regla general es el trámite de ley ordinaria y la excepción, el trámite de ley estatutaria: *“Dada la amplitud de las materias sometidas a reserva de ley estatutaria y la necesidad de no vaciar la competencia del legislador ordinario, la jurisprudencia constitucional se ha propuesto delimitar el alcance de las leyes estatutarias frente a cada una de las materias objeto de regulación”*¹⁵. Asimismo, el ámbito de protección del derecho de reunión y manifestación pública se extiende al artículo

¹² Sentencia C-818 de 2011.

¹³ Sentencia T-227 de 2003.

¹⁴ Chinchilla, Tulio Elí. *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?: las nuevas líneas de la jurisprudencia*. Segunda edición. Bogotá: Editorial Temis, 2009, p. 218.

¹⁵ Sentencia C-818 de 2011.

20 superior sobre libertad de expresión, en tanto que la Corte Constitucional ha desarrollado el derecho de reunión y manifestación pública como una expresión o manifestación del derecho fundamental más general a la libertad de expresión, lo cual tiene todo el sentido a la luz del artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que entiende que la libertad de expresión “*comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección*”. En esta misma dirección, la Corte Constitucional asegura que “[e]l derecho fundamental a la libertad de expresión en su acepción genérica abarca diferentes derechos fundamentales específicos, a saber: la libertad de manifestarse, la libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de informar, la libertad de recibir información, la libertad de fundar medios de comunicación, la libertad de prensa”¹⁶. Ahora, a pesar de que todos estos derechos están comprendidos en la libertad de expresión, el objeto de cada uno de estos derechos es distinguible. Por ejemplo, el derecho a la libertad de opinión es más amplio que el derecho a informar, que está acotado por exigencias de veracidad e imparcialidad.

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

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

¹⁶ Sentencia C-650 de 2003. En esta oportunidad la Corte evalúa unas objeciones presidenciales presentadas a un proyecto de ley dirigido a reconocer la profesión de comunicación social y periodista.

la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica”.

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

Otro elemento que hace parte de los principios básicos que guían el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública es la intervención de la fuerza pública, la cual está regulada en los artículos 56 y 57 demandados. Allí se fijan las condiciones para el uso de la fuerza.

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

5. Solicitud de inconstitucionalidad por reserva de ley estatutaria

Como consecuencia de todo lo anterior, el trámite legislativo de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 debió haber sido el de ley estatutaria y no el de ley ordinaria, como en efecto se hizo, luego estas disposiciones son inconstitucionales por desconocer el artículo 152 (literal a) de la Constitución.

Ahora bien, la Corte no puede olvidar que la consecuencia natural de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 es la reviviscencia de las normas derogadas que regulaban el derecho de reunión y manifestación pública, esto es, los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970. Sin embargo, el fenómeno de la reviviscencia normativa no opera de manera automática: *“la automaticidad de la reviviscencia es condicionada, pues previamente se deberá hacer un juicio sobre la necesidad de la misma para preservar la integridad y supremacía de la Constitución”*¹⁷.

¹⁷ Sentencia C-402 de 2010. En el marco de esta decisión, la Corte conoce de una demanda en contra del artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994, norma que había sido derogada por la Ley 1152 de 2007, la cual, a su vez, había sido declarada inconstitucional en la sentencia C-175 de 2009. Así que este caso la planteó a la

En otras palabras, la norma que revive como consecuencia de una declaratoria de inconstitucionalidad no puede ser contraria a la Constitución.

Dado que el contenido de los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970 no es muy diferente al de los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016, no repetimos acá los argumentos de inconstitucionalidad expuestos en la demanda que Dejusticia presentó ante la Corte Constitucional en contra de estos últimos artículos de la Ley 1801, que fue radicada el 07 de octubre de 2016 y que adjuntamos a esta intervención, pero debe advertir la Corte que la declaratoria de inexecutable de los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016 por el cargo de reserva de ley estatutaria no puede revivir la vigencia de los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970, pues ellos contravienen la Carta.

Este contexto sugiere a la Corte pronunciarse sobre la imposibilidad de que opere la reviviscencia de los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970, ya que su reviviscencia lesiona la Constitución por los mismos argumentos que defendemos en los cargos desarrollados en la demanda de Dejusticia que adjuntamos. De manera que la Corte debe establecer unos parámetros claros que gobiernen el derecho de reunión y manifestación pública hasta tanto el Congreso expida una nueva normatividad estatutaria que los regule. Debido a que la naturaleza del derecho de reunión y manifestación pública es disruptiva, por cuanto afecta de manera importante los derechos de las demás personas, es relevante fijar algunos criterios para su ejercicio. De lo contrario, un escenario de vacío normativo puede dar lugar a que las autoridades disuelvan de manera arbitraria cualquier reunión o manifestación con el pretexto de la afectación de los derechos de terceros.

Entre estos parámetros y lineamientos que deben guiar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública hasta tanto el Congreso regule la materia enumeramos los siguientes, cuyo desarrollo y detalle puede verse en la demanda que presentamos el pasado 07 de octubre y que adjuntamos. Primero, la naturaleza disruptiva del derecho a la protesta social protege el elemento sorpresa de una reunión o manifestación pública. De manera que el deber de dar aviso previo a las autoridades sobre una reunión o manifestación pública -

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

salvo en los casos en los que la protesta pretende hacer un uso temporal de vías públicas, en los cuales el precedente de la sentencia C-742 de 2012 ha admitido la constitucionalidad del aviso previo- anula el carácter sorpresivo del derecho de reunión y manifestación pública, lo que pone en jaque la naturaleza disruptiva de este derecho. Segundo, en los casos en los que el aviso previo es procedente debido a que la reunión o manifestación pública supone el uso temporal de vías públicas, quienes suscriben el aviso previo tienen el derecho a mantener su anonimato, como desarrollo de su derecho a la intimidad y a la garantía de no autoincriminación. Tercero, una democracia respetuosa del pluralismo debe admitir que en una reunión o manifestación pública se defiendan cualquier posición, ideología, filosofía o discurso, salvo que incite a la violencia, lo que a la postre destruye la misma democracia. De suerte que la finalidad o contenido de una protesta no puede ser pretexto para restringirla o disolverla. Cuarto, el rasgo disruptivo de una protesta presupone como consecuencia natural la alteración a la convivencia y a la cotidianidad del resto de la comunidad. De allí que estas alteraciones usuales no puedan invocarse como fundamento para disolver una reunión o manifestación. Por el contrario, su disolución depende de que las alteraciones sean lo suficientemente graves y que se valoren adecuadamente las condiciones del grupo al que pertenecen o al que representan los manifestantes, tales como su dificultad para acceder a otros medios de expresión y la privación de derechos a la que ha estado expuesto por mucho tiempo. Quinto, la facultad de dispersar una reunión o manifestación pública es el último recurso del que disponen las autoridades, de lo que se sigue que antes deben agotar otros mecanismos, como aislar a las personas violentas o informar sobre la decisión de disolver la protesta para que los participantes tengan la oportunidad de dispersarse voluntariamente sin que las autoridades tengan que acudir a la fuerza. Sexto, el uso de la fuerza es el último recurso del que disponen las autoridades para controlar los desmanes de una protesta, así que antes deben acudir a otros mecanismos, como los gestores de convivencia. Séptimo, el uso de la fuerza debe responder siempre al principio de proporcionalidad. Octavo, siempre que las autoridades hagan uso de la fuerza deben rendir cuentas por ello y presentar informes a los órganos de control, en los que expliquen las causas que motivaron el uso de la fuerza y señalen cualquier consecuencia que este uso de la fuerza pudo ocasionar en la vida e integridad de los manifestantes.

III. SOLICITUD

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