



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 22 de septiembre de 2021

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expedientes: (i) D-14317 y (ii) D-14319 (Acumulados¹).

Referencia: Acciones públicas de inconstitucionalidad interpuestas por (i) Gustavo Gallón Giraldo y otros, y (ii) Felipe Hernando Cubillos y otro (D-14319) contra el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

Concepto No.: 6998

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 278.5 de la Constitución Política², rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Sibelys Mejía Rodríguez, Juan Ospina y David Fernando Cruz (D-14317), y Felipe Hernando Cubillos Soto y José Arvey Camargo Rojas (D-14319) interponen demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, que se transcribe a continuación³:

"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".

¹ La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión llevada a cabo el 18 de junio de 2021, resolvió acumular los expedientes D-14303, D-14305, D-14307, D-14317 y D-14319 para que fueran tramitados conjuntamente. Empero, en los autos del 7 y 30 de julio de 2021, sólo fueron admitidas las demandas D-14317 y D-14319 (cargos primero, tercero y cuarto).

² "Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad".

³ En el expediente D-14317 se pretende la inconstitucionalidad del artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 en su totalidad, mientras que en la demanda D-14319 únicamente cuestiona el primer inciso del mismo.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Los demandantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad del artículo 170 de la Ley 1801 de 2016⁴, pues:

- (i) Viola la reserva de ley estatutaria, por cuanto regula una figura propia de los estados de conmoción interior, autorizando su aplicación sin los controles jurídicos, políticos e internacionales que recaen sobre las medidas que se adoptan en dichos estados de excepción;
- (ii) Vulnere las reservas de ley estatutaria y código, ya que ordena una institución cuya aplicación tiene el potencial de afectar derechos fundamentales, y traslada de manera general el desarrollo y estructuración de la misma a los protocolos y normas especializadas; y
- (iii) Desnaturaliza las funciones constitucionales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en tanto que en la asistencia militar se confunde el alcance de las mismas⁵.

II. Concepto del Ministerio Público.

a) La asistencia militar como un instrumento de colaboración armónica y cooperación institucional en materia policiva

El artículo 2° de la Carta Política dispone que “*son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”, así como “*defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”.

Para el efecto, en la Constitución se establecieron un conjunto de autoridades, entre ellas, la fuerza pública, la cual está integrada por (i) las fuerzas militares –Ejército Nacional, Armada y Fuerza Aérea–, y por (ii) la Policía Nacional, cuyos integrantes están sometidos conjuntamente a la prohibición de participación política, a un régimen disciplinario especial, y a sistemas de formación, grados y promoción especializados⁶.

Con todo, la Carta Política delimita las funciones de dichas autoridades, indicando que: (i) las fuerzas militares tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional; y (ii) la Policía Nacional tiene los objetivos de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así

⁴ Como pretensiones subsidiarias: en la demanda D-14317, los actores piden que se declare la constitucionalidad condicionada de la norma, bajo el entendido de que la figura planteada en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 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; y, en el proceso D-14319, los accionantes solicitan que se declare la constitucionalidad condicionada de la norma en el entendido que la misma solo pueda ser utilizada como consecuencia de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, y que de no ser procedente ninguna de las pretensiones señaladas anteriormente, se condicione su aplicabilidad a la complementación de la regulación por parte del legislador, en la que se señale el alcance, características, requisitos, excepciones y límites de la figura.

⁵ En concreto, los demandantes consideran que la norma demandada desconoce los artículos 2°, 4°, 37, 150 (numerales 2 y 10), 152 (litterales a. y e.), 153, 189 (numeral 4), 213, 214, 217, 218 y 241 de la Constitución Política, así como el artículo 16 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

⁶ Artículos 216 a 223 de la Constitución.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

como asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Además, en relación con esta última institución se precisa que se trata de un cuerpo armado permanente de naturaleza civil del orden nacional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que 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, por medio de la garantía de las condiciones de seguridad colectiva y de carácter estructural que permitan una convivencia armónica. En efecto, el respeto de las prerrogativas constitucionales es un asunto que debe concernir a todas las autoridades del Estado⁷.

En consecuencia, 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 y colaborar armónicamente con las funciones que desarrolla, de conformidad con los artículos 113 y 209 de la Carta Política⁸.

Ahora, en el artículo 189 de la Constitución se indica que le corresponde al Presidente de la República, en su calidad de *"Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República"*, así como *"conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado"*.

A su turno, en los artículos 303 y 315 superiores se señala que *"el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público"*, y que los alcaldes tienen la función de *"conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador"*, así como que *"son la primera autoridad de policía del municipio"* y, por consiguiente, *"la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta por conducto del respectivo comandante"*.

Pues bien, para la Procuraduría la figura de asistencia militar contenida en la norma demandada es acorde con los referidos mandatos constitucionales, pues se trata de un instrumento que le permite al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y comandante supremo de las fuerzas armadas, 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. Ello, en ejercicio de sus funciones relacionadas con la conservación y restablecimiento del orden público, sin que esto implique una confusión o traspaso de las misiones de cada una de las instituciones (Policía Nacional y fuerzas militares –Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Armada-).

En concreto, a partir de una interpretación sistemática de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana-, se infiere que la

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁸ El artículo 113 de la Carta Política señala que *"los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines"*, y el artículo 209 superior establece que *"las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado"*. Sobre el alcance de estos conceptos puede consultarse la Sentencia C-246 de 2004 de la Corte Constitucional.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

asistencia militar es uno de los múltiples instrumentos utilizados para el desarrollo de la actividad policial⁹, que puede aplicarse, por autorización del Presidente de la República, ya sea de oficio o a solicitud de los gobernantes locales, en casos específicos relacionados con: (i) hechos que por su grave alteración a la seguridad y la convivencia lo exijan, (ii) ante un riesgo o peligro inminente que dificulte el mantenimiento del orden, o (iii) para afrontar una emergencia o calamidad pública.

En punto de ello, se destaca que si bien, por regla general, el uso de la fuerza para asegurar la convivencia y la seguridad ciudadana corresponde de manera exclusiva a los miembros de la Policía Nacional, lo cierto es que, en virtud de los principios constitucionales de colaboración armónica y coordinación, es posible que la misma pueda ser apoyada de manera excepcional por las fuerzas militares¹⁰, quienes en todo momento deben respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución, las leyes, así como los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano¹¹.

Así pues, 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, que se pueden sintetizar en las siguientes:

“(i) Su sometimiento al principio de legalidad; (ii) La necesidad de que su ejercicio tienda a asegurar el orden público; (iii) Que su actuación y las medidas a adoptar se encuentren limitadas a la conservación y restablecimiento de dicho orden; (iv) Que las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, sin que puedan entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada; (v) Que no pueda imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (vi) Que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades; y (vi) Que se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales”¹².

Además de los referidos límites, la propia norma que consagra la asistencia militar restringe la aplicación de la figura, pues establece como características esenciales de la misma su temporalidad y excepcionalidad, así como exige que debe estar subordinada a los protocolos, procedimientos y normas especializadas, las cuales tienen que ser aplicadas en coordinación con las autoridades de policía competentes o con los comités de emergencia y oficinas responsables, según corresponda.

Igualmente, el alcance normativo del concepto de “asistencia” debe definirse a partir

⁹ El artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, señala que la asistencia militar es un medio material de policía junto con el traslado por protección, el retiro del sitio, el traslado para procedimiento policivo, el registro a persona y medios de transporte, la suspensión inmediata de actividad, la aprehensión con fin judicial o el apoyo urgente de los particulares.

¹⁰ Precisamente, en el artículo 22 de la Ley 1801 de 2016 se dispone que “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”.

¹¹ En concreto, en el artículo 10.1 de la Ley 1801 de 2016, se indica que “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”.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

de su interpretación gramatical¹³, que hace referencia a la “acción de prestar socorro, favor o ayuda”, razón por la cual tiene que comprenderse la asistencia militar sólo como un instrumento más que permite al Presidente de la República coordinar los componentes policial y militar de la fuerza pública de forma temporal y excepcional, para responder oportunamente ante los hechos subsumibles en el artículo 170 en estudio¹⁴.

Con base en las anteriores consideraciones, que permiten identificar a la asistencia militar como un instrumento de colaboración armónica y cooperación institucional en materia policiva, pasa el Ministerio Público a analizar los cargos formulados en las demandas de la referencia.

b) El artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 no vulnera la reserva de ley estatutaria al no desarrollar contenidos propios de los estados de conmoción interior, ni evade los controles establecidos para los estados de excepción.

La Carta Política de 1991 condiciona la declaratoria del estado de conmoción interior al cumplimiento de unos presupuestos de carácter formal y material. Dentro de los presupuestos formales, se encuentran i) la expedición de un decreto que debe ser suscrito por el Presidente de la República y todos los Ministros, ii) el cual debe estar debidamente motivado, e iii) indicar el ámbito territorial y iv) temporal de la declaratoria.

Por su parte, en el aspecto material, se cuenta con un presupuesto fáctico, un presupuesto valorativo y un juicio de suficiencia sobre las medidas ordinarias, los cuales buscan que la declaratoria se realice únicamente cuando: (1) ocurran hechos que generen una alteración del orden público; (2) que sea grave y atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y que (3) esa grave alteración del orden público no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía¹⁵.

Entonces, si se realiza una comparación entre los presupuestos del estado de conmoción interior señalados en las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales, con los requisitos de implementación de la asistencia militar, se puede entrever que las condiciones para la declaración de la figura constitucional revisten de mayor gravedad que las dispuestas para la figura legal objeto de revisión.

Ciertamente, aunque hay similitud en la redacción de ambos instrumentos, esto es: “grave perturbación del orden público que atenten de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana” (estado de excepción) y “grave alteración de la seguridad y la convivencia (...), o ante riesgo o peligro inminente” (asistencia militar); lo cierto es que la asistencia militar se encuentra principalmente orientada a que las fuerzas militares apoyen a

¹³ Cfr. Artículo 27 del Código Civil y 23ª edición del Diccionario de la Lengua Española.

¹⁴ En torno a la aplicación del instrumento de asistencia militar, la Procuraduría resalta que en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el Gobierno Nacional fijó las pautas para su aplicación, reconociendo su “carácter excepcional” y “temporal”, así como que su operación depende de la autorización del Presidente de la República, con la colaboración de los gobernadores y alcaldes, en su calidad de autoridades civiles y políticas.

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009 (MM.PP. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez).



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.

Como se explicó líneas atrás, la asistencia militar es una figura que de manera excepcional permite a las fuerzas militares brindar apoyo al componente de Policía de la fuerza pública, manteniéndose dentro del marco ordinario definido por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Por su parte, la declaración de los estados de excepción sólo puede tener ocurrencia, cuando se presenten una o varias de las circunstancias que consagra la Constitución, representando el último recurso del Estado dadas las restricciones a los derechos y a la democracia que su adopción impone. Por consiguiente, si en el ordenamiento jurídico existen mecanismos ordinarios para atender y restablecer el orden público, no será necesaria la declaratoria del estado de conmoción interior, pues primero deberán agotarse dichos recursos, dentro de los cuales se encuentra incluida la asistencia militar, a fin de afectar en la menor medida de lo posible la normalidad del funcionamiento de las instituciones.

Equiparar los hechos que dan lugar a la utilización de la asistencia militar con aquellos establecidos para la declaratoria de estado excepción, implica un riesgo para el ordenamiento jurídico constitucional, pues siguiendo esta lógica cualquier situación que afecte el orden público y que no pueda ser controlada por la Policía Nacional, daría lugar a la adopción de un estado de conmoción interior¹⁶, que le otorga al Presidente de la República facultades para: restringir derechos, limitar medios de comunicación, imponer contribuciones fiscales, modificar el presupuesto, suspender leyes incompatibles con dicho estado, y las demás que resulten estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos¹⁷.

Lo anterior, contrasta con la habilitación de la asistencia militar para adelantar una colaboración armónica entre las instituciones de la fuerza pública, enfocada al restablecimiento de las condiciones de convivencia en el marco de lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016.

La Procuraduría General de la Nación considera que no es procedente el primer cargo formulado, dado que la asistencia militar, al no ser comparable con los estados de excepción, no está sujeta a reserva de ley estatutaria ni a los controles jurídicos, políticos e internacionales aplicables a los mismos.

c) El artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 no vulnera la reserva de ley estatutaria, en tanto no reglamenta, desarrolla ni limita derechos fundamentales. Tampoco desconoce la reserva de ley código en la actividad de policía.

La reserva de ley estatutaria tiene por finalidad someter a mayor discusión democrática y control la regulación de ciertas materias que cuentan con un trámite

¹⁶ Sobre el presupuesto valorativo, la Corte Constitucional en la precitada Sentencia C-070 de 2009 afirmó que "Se tiene entonces que no cualquier perturbación del orden público da lugar a la declaratoria de un estado de conmoción interior, pues según el tenor literal del precepto constitucional ésta ha de ser grave".

¹⁷ Arts. 36 y 38 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

legislativo cualificado debido a su importancia para el Estado Social de Derecho.

En ese contexto, la jurisprudencia ha defendido un criterio de interpretación restrictiva y otro material en cuanto a la procedencia de los asuntos que deben ser sometidos al trámite de ley estatutaria, así como ha construido varias reglas que permiten identificar cuando una regulación de derechos fundamentales está obligada a surtir el procedimiento de los artículos 152 y 153 de la Constitución, puesto que eventualmente todas las leyes afectan prerrogativas fundamentales, sin que ello implique *per se* que todo cuerpo legal deba ser en consecuencia estatutario¹⁸.

Los criterios con los cuales es posible determinar si una regulación debe someterse al trámite cualificado de las leyes estatutarias son:

“(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”¹⁹ (negritas por fuera del texto).

Pues bien, como punto de partida, se debe tener en cuenta 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 fuese, en la asistencia militar, como medio material de policía, se debe: (i) *“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”*, así como (ii) las normas especializadas que resulten aplicables de conformidad con las directrices que las autoridades competentes definan sobre la materia. Por consiguiente, en la aplicación de la asistencia militar los derechos constitucionales siempre tendrán que ser respetados²⁰.

Asimismo, la asistencia militar al ser una decisión de carácter discrecional por parte del Presidente de la República, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa²¹. En consecuencia, en caso de que mediante la decisión de optarla se llegare a vulnerar alguna norma del ordenamiento jurídico, el acto administrativo que la disponga es susceptible de suspensión provisional y de declaratoria de nulidad en sede contencioso-administrativa a instancias del Consejo de Estado²².

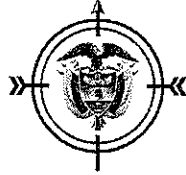
¹⁸Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2020 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Cfr. Artículos 10 y 107 de la Ley 1801 de 2016

²¹ Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

²² Sobre la nulidad y suspensión de los actos administrativos y sus efectos ver artículos 88, 137, 231, 237, 238, 239, entre otros, de la Ley 1437 de 2011.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Sobre el control jurisdiccional de los actos discrecionales, la Corte Constitucional ha manifestado que:

“Los actos discrecionales están por lo tanto sometidos al control jurisdiccional en ejercicio de las acciones pertinentes, cuando se considera que ellos son violatorios de la Constitución o de la ley. Así, la discrecionalidad en cabeza de la administración no faculta al funcionario para imponer sus caprichos ni para incurrir en arbitrariedades: ella estriba en la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción dentro de los límites fijados por la ley, uno de los cuales surge del fin que debe presidir toda actividad administrativa, cual es la prevalencia del interés público. En consecuencia, un fin extraño a él es ilícito y susceptible de ser anulado y controvertido judicialmente, como se anotó. No debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional. En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los asociados, así como sus derechos y libertades”²³ (negritas por fuera del texto).

Ahora bien, en relación expresa con los derechos de reunión, manifestación y protesta, se recuerda que, por mandato constitucional, deben ser ejercidos de forma pacífica. En palabras de la Corte Constitucional, “(...) tal condición constituye un presupuesto del goce de estos derechos que implica que la violencia, sin importar en qué momento se produzca, si como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material”²⁴.

En este escenario, la figura de la asistencia militar no busca limitar derechos, sino por el contrario, garantizarlos al restablecer la convivencia y el orden público. La necesidad de la asistencia militar surge cuando durante el ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica se presentan hechos de violencia de nivel tal que atenten contra el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, y contra los bienes jurídicos tutelados, sean estos públicos o privados, situación ajena a lo expuesto por los actores, quienes subjetivamente indican que lo que se restringe es la manifestación pública y pacífica²⁵.

Dado que la normatividad referente a la asistencia militar 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, no se advierten vulnerados los artículos 37, 152 literal a) y 153 de la Constitución Política.

De igual forma, se considera que no resultan afectados los numerales 2 y 10 del artículo 150 constitucional, pues la asistencia militar encuentra su regulación definida en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en el cual se definen los objetivos, finalidades, límites y demás aspectos para llevar a cabo el

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

²⁵ Cfr. Intervención del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Defensa Nacional, Pág. 29 y 30.



despliegue de los medios materiales de policía que permiten el cumplimiento de las normas y órdenes de policía necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional.

d) El artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 no desnaturaliza las funciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

La Procuraduría General de la Nación considera que la figura de la asistencia militar tiene fundamento constitucional a partir de una interpretación sistemática de los artículos 2°, 113, 189, 209, 216 a 223, 303 y 315 de la Constitución Política.

En concreto, tal como se expuso anteriormente, la asistencia militar es un instrumento que permite al Presidente de la República coordinar los componentes de la fuerza pública para responder de forma temporal, excepcional y oportuna ante hechos subsumibles en el artículo 170 en estudio, en ejercicio de su función constitucional de conservación y restablecimiento del orden público y la seguridad ciudadana.

En relación con el concepto de orden público, la Corte Constitucional ha manifestado que *"(...) debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana"*²⁶, coincidiendo estas condiciones con las categorías jurídicas de convivencia definidas en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016, que las autoridades de policía deben garantizar.

En torno a la categoría de seguridad, esta ha sido entendida como *"el mantenimiento del orden, la paz y el disfrute de los derechos, es un fin del Estado (art. 2 C.Pol.) y su prestación es inherente a su finalidad social. La Corte Constitucional ha reconocido que la seguridad es un servicio público primario, cuya prestación está a cargo de la fuerza pública"*²⁷.

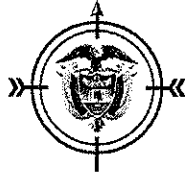
A partir de lo expuesto, para el Ministerio Público es claro que la institución de la asistencia militar no desfigura la naturaleza de las fuerzas militares definida en el artículo 217 superior, en tanto estas, como protectoras del orden constitucional, pueden contribuir a garantizar las condiciones de seguridad necesarias para que los habitantes del territorio nacional puedan gozar de sus derechos jurídicamente reconocidos²⁸.

De igual forma, debido a que el accionar de las fuerzas militares en el marco de la asistencia militar tiene que estar sujeto a normas especializadas en cada una de las materias y su despliegue debe realizarse en coordinación con el comandante de policía de la jurisdicción, no se transgrede las funciones propias asignadas a la Policía Nacional por el artículo 218 constitucional, pues se actúa de conformidad con las normas aplicables para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-128 de 2018 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas)

²⁷ Ibídem.

²⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

A través de operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales mediante el instrumento definido en el artículo 170 acusado, se busca reestablecer las condiciones de seguridad colectivas y de carácter estructural, definidos desde los conceptos de soberanía, independencia, integridad territorial y del orden constitucional, que permitan una convivencia armónica, que si bien, en principio, se encuentran en cabeza de la Policía Nacional, pueden ser asumidas por las fuerzas militares, dentro de sus roles y funciones.

Lo anterior, resulta de suma importancia, pues el apoyo en seguridad de las fuerzas militares en atención a la aplicación de la figura en examen, puede facilitar que el componente policial de la fuerza pública aumente su disponibilidad de efectivos para adelantar su fin primordial, que es el de mantenimiento de la convivencia como condición necesaria para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

En consecuencia, la Procuraduría General de la Nación considera que la asistencia militar desarrolla el principio constitucional de colaboración armónica, implementado entre las instituciones que hacen parte de la fuerza pública, por lo que no vulnera los artículos 217 y 218 de la Carta Política.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, en relación con los cargos de las demandas de la referencia, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*".

Atentamente,

MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Diana Pilar Pulido Gómez – Asesora Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSVR