



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrada ponente: **NATALIA ÁNGEL CABO**
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
La Ciudad

Demandante: DANIEL DAVID MARTÍNEZ AVILEZ.

Referencia: Expediente **D-15207**. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 1 del artículo 35 de la ley 1801 de 2016. “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, inc. 2º.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; **DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ**, docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del observatorio; **LAURA MELISA BARRAGÁN BURGOS**, **CRISTHIAN CAMILO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ** y **NÉSTOR CAMILO MARENTES GONZÁLEZ**, todos estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y semilleros miembros de este Observatorio; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP., el art. 7 Decreto 2067 de 1991; dentro del término establecido en el Auto del 3 de mayo y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. NORMA LEGAL DEMANDADA

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 35. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS RELACIONES ENTRE LAS PERSONAS Y LAS AUTORIDADES. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

1. Irrespetar a las autoridades de Policía (...)”.



II. CARGOS SEÑALADOS POR EL ACTOR, PROBLEMA JURÍDICO Y POSTURA DE ESTE OBSERVATORIO

El ciudadano demandó la totalidad del numeral 1 del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El accionante considera que dicha norma vulneraba el contenido del derecho fundamental a la libertad de expresión.

De la demanda, se puede extraer el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera el derecho a la libertad de expresión imponer una sanción de policía a una persona en el marco del artículo 35, numeral 1 de la Ley 1801 de 2016?

La tesis fundamental de este Observatorio se centra en la inconstitucionalidad de la norma demandada por contener un acto de censura que autoriza a las autoridades de policía a restringir todo acto, conducta o expresión que, en razón de su libre juicio y subjetividad, considere un irrespeto a las autoridades de policía. Por esa razón, este colectivo le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare **INEXEQUIBLE** el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, por las razones que se expondrán a continuación.

III. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO

1. Derecho Fundamental de libertad de expresión: contenido, alcances y límites

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de fijar el contenido, alcance y límites del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 20 constitucional, así como las eventuales tensiones que puede presentar con otros derechos fundamentales. De esta manera, ha expresado en la sentencia T-454 de 2022 que la libertad de expresión “tiene su fundamento en el respeto por la dignidad humana, la autonomía personal y la necesidad de protección y materialización de otras libertades intrínsecamente relacionadas con la facultad de cada persona de manifestar sus opiniones, ideas, brindar o recibir información”¹. Igualmente, ha caracterizado la libertad de expresión como:

“(i) un derecho de carácter universal, inalienable, indivisible e interdependiente con otros derechos, (ii) que protege un amplio espectro de garantías, como lo son la posibilidad de expresar ideas, opiniones y emitir información, de acceder, buscar y recibir información, y (iii) de difundir ideas e información por cualquier medio de expresión”².

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-454-2022. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

² Corte Constitucional. Sentencia T-454-2022. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Ver también, Corte Constitucional. Sentencia T-339-2020. M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez.



La libertad de expresión reviste también un reconocimiento a nivel internacional por instrumentos que vía bloque de constitucionalidad y de convencionalidad le son vinculantes y exigibles al Estado colombiano. A título ilustrativo, se pueden citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13).

Por esta razón, ha manifestado la Corte Constitucional que:

“ (...) la libertad de expresión, su protección y todas las garantías que comprende son uno de los pilares básicos de la carta de derechos de los Estados democráticos, dada la trascendencia que tiene en la protección de otros derechos fundamentales, así como para la formación de la opinión pública, lo cual también favorece sociedades plenamente libres que cuenten con herramientas para ejercer adecuadamente sus derechos. Incluso, desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han determinado amplios estándares de protección de estas garantías”³.

En atención a la importancia que representa la libertad de expresión para la consolidación de la democracia, en términos generales y, en particular, para Colombia, se ha expresado por la jurisprudencia constitucional que “la libre circulación de ideas y opiniones favorece la búsqueda del conocimiento y es condición de existencia de una sociedad pluralista donde puedan coexistir diversas concepciones sobre lo correcto, lo bueno y lo bello”⁴, sentándose así las bases de una sociedad respetuosa de la diversidad y las diferencias, condiciones propias de una colectividad contemporánea que se manifiesta y reconoce como pluralista. Se ha dicho, de igual forma, que:

“la libre expresión de pensamientos, opiniones y puntos de vista permite el desarrollo de la autonomía individual, al hacer posible que todas las personas puedan tener voz y someterse, ante todo, a su propio criterio al momento de decidir aquello que comunican a otros. Pero es sin duda, el estrecho vínculo entre libertad de expresión y democracia, el argumento que con mayor fuerza y frecuencia se esgrime para justificar la especial protección que se otorga a este derecho en el constitucionalismo contemporáneo”⁵.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-454-2022, Op. Cit., y Sentencia SU-272-2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-904-2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-904-2013. M.P. María Victoria Calle Correa.



La amplitud establecida a la libertad de expresión recoge el reconocimiento de otras libertades relacionadas con la opinión, la información, el ejercicio periodístico y la prohibición de censura. Por ello, la Corte Constitucional ha comprendido que la libertad de expresión supone una garantía amplia que incluye:

“(i) la **libertad de expresión stricto sensu**, entendida como la autonomía de expresar y difundir el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación de fronteras y a través de cualquier medio de expresión -sea oral, escrito, impreso, artístico, simbólico, electrónico u otro de elección de quien se expresa-, y el derecho a no ser molestado por ellas;

“(ii) la **libertad de información**, comprende la búsqueda y el acceso a la información, la libertad de informar y el derecho de recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole a través de cualquier medio de expresión;

“(iii) la **libertad de prensa**, libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social;

“(iv) el derecho a la **rectificación** en condiciones de equidad; y

“(v) las **prohibiciones de censura**”⁶.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que la libertad de expresión como derecho humano se manifiesta desde lo individual y desde lo social:

“(…) la libertad de expresión se analiza en dos dimensiones, que se reclaman y sustentan mutuamente. Por una parte, existe la llamada dimensión individual, que asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y llevarlo al conocimiento de los demás. Los receptores potenciales o actuales del mensaje tienen, a su vez, el derecho de recibirlo: derecho que concreta la dimensión social de la libertad de expresión. Ambas dimensiones deben ser

⁶ Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias T-391 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-219 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo; T-110 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.



protegidas simultáneamente. Cada una adquiere sentido y plenitud en función de la otra”⁷.

Conforme a lo anterior, “quienes están bajo la protección de la Convención, tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. La libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social”⁸.

En el marco de la compatibilidad normativa que debe existir desde el orden interno con el ordenamiento jurídico internacional, el art. 20 constitucional ha reconocido la garantía de toda persona para expresar y difundir libremente su pensamiento y opiniones, informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación, los cuales son libres y tienen responsabilidad social en el marco de sus actividades. Adicionalmente, dicha norma constitucional proscribela censura y garantiza en todo caso el derecho a la rectificación en condiciones de equidad.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el contenido del derecho a la libertad de expresión de acuerdo con los fines que persigue en armonía con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Concluye que esta libertad permite consolidar sociedades pluralistas y deliberativas⁹. En la sentencia T-155 de 2019 dijo que la libertad de expresión es objeto de un grado reforzado de protección:

“(i) consideraciones filosóficas sobre la búsqueda de la verdad; (ii) razones derivadas del funcionamiento de las democracias; (iii) motivos atinentes a la dignidad y autorrealización individual; (iv) consideraciones sobre la preservación y aumento del patrimonio cultural y científico de la sociedad; y (v) en motivos históricos y consideraciones prácticas sobre la incapacidad estatal de intervenir apropiadamente en esta esfera”¹⁰.

Por ello, la Corte Constitucional ha sintetizado que la libertad de expresión cumple las siguientes funciones en una sociedad democrática:

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. “*La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, México, 2007. Consultado en http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/libertad_expresion3.pdf.

⁸ Ibidem.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-155 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-155 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.



“(i) permite buscar la verdad y desarrollar el conocimiento; (ii) hace posible el principio de autogobierno; (iii) promueve la autonomía personal; (iv) previene abusos de poder; y (v) es una “válvula de escape” que estimula la confrontación pacífica de las decisiones estatales o sociales que no se compartan”¹¹.

Partiendo del grado reforzado de protección con el que cuenta la libertad de expresión, la jurisprudencia constitucional ha fijado *stricto sensu* ocho rasgos del ámbito constitucionalmente protegido:

“(1) su titularidad es universal; (2) existen ciertos tipos específicos de expresión respecto de los cuales la presunción de amparo de la libertad de expresión es derrotada; (3) hay tipos de discurso que reciben una protección más reforzada que otros, lo cual tiene efectos directos sobre la regulación estatal admisible y el estándar de control constitucional al que se han de sujetar las limitaciones; (4) se protegen tanto las expresiones del lenguaje convencional, como las manifestadas a través de conductas simbólicas o expresivas; (5) la expresión puede efectuarse a través de cualquier medio elegido por quien se expresa; (6) se protegen tanto las expresiones socialmente aceptadas como las expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias; (7) el ejercicio de la libertad de expresión conlleva, en todo caso, deberes y responsabilidades para quien se expresa; y (8) se imponen obligaciones constitucionales a todas las autoridades del Estado, así como a los particulares”¹².

Para este Observatorio, la libertad de expresión, como garantía necesaria para una sociedad democrática, pluralista y diversa, permite a través de diferentes medios, formas y expresiones la materialización de la participación social e individual de las personas que hacen parte del conglomerado. Igualmente, su garantía constitucional es de suma importancia y por ello cuenta con un grado reforzado de protección, pues es por medio de la libertad de expresión que se materializa el control social que frente a las actuaciones de funcionarios, autoridades y particulares realizan los miembros de la sociedad. De ahí que se protejan expresiones desde el lenguaje convencional, simbólico o artístico; las socialmente aceptadas, como aquellas que no lo son, por contener expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, siendo todo acto de censura frente a ellas, inaceptable por ser contrario al contenido constitucional y convencional que determina la libertad de expresión.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-650 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007. Op. Cit.



Por ello, para el Observatorio Constitucional de la Universidad Libre el contenido del numeral 1 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 es un acto de censura manifiesta y nugatorio del derecho a la libertad de expresión.

2. *Ius Puniendi* del Estado y principio de legalidad estricta

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el derecho sancionatorio, al igual que las normas en materia penal, deben satisfacer el principio de legalidad y en consecuencia el principio de tipicidad. Esto quiere decir que toda conducta que sea objeto de sanción debe estar prescrita con todos los elementos que le dan estructura. Desde esta perspectiva la sentencia C-242 de 2010 menciona que las normas en derecho sancionatorio suelen contener un grado más amplio de generalidad, lo cual “no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular”¹³. Por esta razón de especialidad, debe existir una descripción detallada de las conductas sin desconocer las garantías de legalidad y debido proceso dentro del derecho sancionatorio policial.

La policía ejerce el *ius puniendi* del Estado. El principio de legalidad tiene una importancia relevante en todas las actuaciones que haga la policía puesto que es el marco de referencia que limita su actuar y protege a los administrados de todo acto de arbitrariedad y abuso del derecho. Según la sentencia C-107 del 2013:

“el principio de legalidad en el derecho sancionatorio tiene cuando menos una finalidad inmediata, y es la de evitar la imposición de sanciones arbitrarias. Esto significa, en el contexto de un Estado constitucional y democrático de derecho (CP art. 1), impedir entre otras que se impongan sanciones sin fundamento directo en la ley, o con base en una ley que resulte altamente imprecisa o retroactiva”¹⁴.

El *ius puniendi* establece la obligación de sancionar conductas sociales contravencionales con arreglo a leyes altamente imprecisas o indeterminadas. Conforme a lo anterior, si se tiene en cuenta que el art. 35 numeral 1 menciona como un acto sujeto de reproche mediante contravención policial el “irrespetar a autoridades de Policía”, se está frente a una imprecisión e indeterminación en cuanto a la palabra irrespeto. Esta indeterminación es insuperable, porque el sentido del irrespeto no puede determinarse por una interpretación razonada, menos cuando ésta queda a la voluntad y merced interpretativa de la autoridad policial, lo cual puede conllevar a actos y conductas de arbitrariedad. Por esta razón, la

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-242 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-107 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.



jurisprudencia constitucional ha establecido que situaciones como la descrita por la norma demandada, deben ser resueltas a través de un examen de estricta legalidad que, por tratarse de una violación directa al derecho a la libertad de expresión, cuenta con un rigor, pues se trata de un derecho fundamental con un rango de protección reforzada.

Ante esta indeterminación insuperable la Corte, en sentencia C-281 de 2017, estableció que:

“(…) el principio de legalidad no es vulnerado por cualquier indeterminación normativa, sino por una indeterminación insuperable, situación que se presenta cuando una norma es ambigua y “ni aun con apoyo en argumentos jurídicos razonables es posible trazar una frontera que divida con suficiente claridad el comportamiento lícito del ilícito”. De acuerdo con este criterio, una indeterminación inicial se entiende superada si (i) como resultado de la interpretación razonable se asegura un grado admisible de previsibilidad a los destinatarios de la ley, (ii) se garantiza el derecho de defensa pues una eventual imputación o acusación por violar la norma es susceptible de ser refutada y (iii) el sentido del precepto es tan claro que es posible definir cuál es el comportamiento que pretende prevenirse o estimularse”¹⁵.

Para este colectivo, la indeterminación no puede ser superada: La ambigüedad del numeral demandado, no permite que la indeterminación pueda ser salvada, ya que no es posible poder definir el comportamiento que se pretende prevenir. Al ser tan amplio y no delimitarse lo que se entiende por una conducta irrespetuosa, se deja a libre valoración de la autoridad de policía la determinación de la conducta que se busca evitar o prevenir. Sumado a lo expresado, en la misma sentencia C-107 de 2013 ya citada, se tuvo un caso similar al de la norma demandada. En dicha sentencia se expresó que:

“(…) la norma no precisa los criterios a ser tenidos en cuenta para definir si un acto o una omisión constituyen una falta de respeto al alcalde. Esta falta de definición no es escasa en las normas jurídicas sancionatorias, las cuales a menudo requieren interpretación para ser concretadas. Pero una indeterminación así es particularmente problemática cuando le asigna al propio alcalde la facultad de imponer sanciones a quienes lo irrespeten. Se trata de una atribución normativa en la cual el alcalde podría ser, no sólo quien juzgue si hay lugar a imponer la sanción, sino también en cierta medida la parte ofendida por el irrespeto. En un caso así, la ley no puede dejar por entero a manos del alcalde la facultad de definir los casos de irrespeto. Esto atenta no sólo contra el derecho a la seguridad jurídica, protegido por la estricta legalidad de las normas sancionatorias, y contra la separación de funciones, sino también contra

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-281 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.



el derecho a la igualdad (CP art. 13), pues un mismo alcalde podría valorar de diferente modo comportamientos sustancialmente iguales, debido a circunstancias personales muy distintas”¹⁶.

El caso analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-107 de 2013, tiene una cercana semejanza al estudiado en esta ocasión por la norma demandada, ya que se está dejando en cabeza de la autoridad de policía la determinación de qué actos, acciones o conductas constituyen irrespeto, evidenciándose claramente que la norma acusada de inconstitucionalidad, contiene una indeterminación insuperable que deja la imposición de la contravención policial al juicio de valor subjetivo que realice la autoridad administrativa. De esta forma, se refleja la violación directa del principio de legalidad estricta obligatorio en toda manifestación del *ius puniendi* del Estado. Como puede leerse, el tema abordado versaba sobre la falta de respeto ante una autoridad administrativa, que en dicho caso era el alcalde, teniendo la oportunidad la Corte Constitucional de subrayar que la indeterminación respecto a qué conducta constituía irrespeto o no era altamente problemática, al darle la facultad de valorar lo que constituye un acto de irrespeto o no a la autoridad administrativa.

En conclusión, el artículo 35 numeral 1 de la ley 1801 de 2016, es impreciso e indefinido, no dando cumplimiento al principio de estricta legalidad que genera en otras palabras imposiciones arbitrarias e injustas a los ciudadanos.

3. Ausencia de la claridad de la ley y los abusos del derecho

La redacción de un texto legal desempeña un papel fundamental en la sociedad al establecer normas y regulaciones que rigen el comportamiento humano. Por lo tanto, es crucial que estas disposiciones sean redactadas de manera clara y precisa, evitando generar confusión en aquellos a quienes van dirigidas, es por ello que, en lugar de ser fuente de incertidumbre, un texto legal debe brindar estabilidad y certeza jurídica a los destinatarios.

La sociedad, en virtud de su deber supremo de acatar la ley, tiene el legítimo derecho de exigir que los textos legales estén exentos de vacíos, lagunas o ambigüedades jurídicas, por lo que en el caso particular el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, debió estar redactado de manera clara y precisa en torno a lo que es considerado como acto de irrespeto, ya que su ambigüedad genera incertidumbre en su aplicación y falta de comprensión para todos los administrados.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-107 de 2013. Op. Cit.



El numeral 1 del artículo en mención del Código Nacional de Policía no facilita su observancia, ni promueve la adecuación de la conducta de los administrados dentro de los límites de lo justo y legal. Por ello, una de las exigencias fundamentales realizadas por el ordenamiento jurídico demanda que toda norma debe describir de manera exacta el supuesto de hecho y definir claramente la acción prohibida, permitiendo a los destinatarios programar su conducta y anticipar las consecuencias frente a su eventual incumplimiento.

La falta de claridad en la redacción de la norma demandada, al no consagrar de forma expresa y precisa los límites del numeral en cuestión, puede generar una aplicación inadecuada del poder sancionatorio del Estado, por medio de una interpretación errónea de la misma, permitiendo que autoridades policiales restrinjan el derecho a la libertad de expresión de manera absoluta. La redacción de la norma demandada podría conducir a una vulneración del derecho fundamental a la libertad de expresión, ya que cualquier acción, conducta o acto que sea considerado por una autoridad de policía como "acto de irrespeto" podría ser sancionado con la imposición de una multa, lo que constituye un abuso de poder por parte de las autoridades y un acto de censura, proscrito por la Constitución. Por lo tanto, el abuso del derecho por parte de las autoridades de policía, se alimenta por la falta de claridad en la redacción del numeral objeto de controversia, ya que deja un margen para interpretaciones amplias y subjetivas que pueden conducir a situaciones en que las autoridades se consideren habilitados para ejercer sus poderes sancionatorios de manera excesiva o desproporcionada en detrimento de los derechos de los administrados. Esto, particularmente, debido a que no se tienen límites o pautas preestablecidas para adecuar concretamente las conductas que lleven a definir que es un acto de irrespeto, ocasionando que algunas autoridades de policía pueden aprovecharse de dicha ambigüedad legal para utilizar su posición y obtener beneficios indebidos o para dañar a otros.

Es importante resaltar que la libertad de expresión al ser un derecho fundamental que goza de un rango reforzado de protección, por su carácter esencial en cualquier sociedad democrática, al sustentar la pluralidad de opiniones, el intercambio de ideas y el desarrollo de una sociedad informada y crítica, no puede limitarse con la imposición de contravenciones. Así mismo, es de relevancia advertir que con el ejercicio de este derecho, los administrados pueden cuestionar y examinar conductas inadecuadas que realiza una autoridad de policía, prevenir injusticias y promover cambios positivos.

No obstante, se observa en la cotidianidad que la imposición de multas excesivas por lo denominado como "irrespeto a la autoridad", genera una afectación negativa en la confianza que los administrados deben profesar frente al sistema jurídico, debido a que los ciudadanos pueden sentirse desprotegidos y vulnerables ante circunstancias en las que sus derechos se ven amenazados por una interpretación ambigua o subjetiva de la ley, generando un



sentimiento de injusticia, así como la disminución de la confianza en las instituciones encargadas de hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la relevancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, haciendo hincapié en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica* sobre su carácter esencial. Al respecto señaló:

“(...) la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática”¹⁷.

De igual manera, el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece claramente las condiciones a seguir para restringir el derecho a la libertad de expresión por parte de los Estados, afirmando que:

“(...) el ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”¹⁸.

En el caso concreto, la norma demandada no cumple con estas condiciones, ya que su falta de claridad y precisión impide que se ajuste adecuadamente a los estándares internacionales de protección previsto para la garantía de esta libertad, particularmente, al dejar la interpretación de lo que constituye un "acto de irrespeto" a la discreción de las autoridades de policía y, al no profundizar sobre el concepto en cuestión, se corre el riesgo de una aplicación abusiva y arbitraria de la norma, lo cual contradice los principios fundamentales de un Estado Social de Derecho.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 02 de julio de 2004.

¹⁸ Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 13.2.



En cuanto al abuso del derecho, éste se centra en el caso en particular en las actuaciones policiales y el ejercicio irracional del *ius puniendi* del Estado. Este evalúa si el resultado es manifiestamente desproporcionado en relación con los objetivos establecidos por la legislación para una disposición o institución legal, como es el caso de la norma mencionada. Tal como lo expresé la Corte en sentencia C-258 de 2013, comete abuso del derecho:

“(i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue”¹⁹.

Las multas impuestas por "irrespeto a la autoridad" pueden ser consideradas excesivas y limitantes para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y generar un efecto amedrentador de censura, por medio del cual se coarta la posibilidad de crítica y debate público, aspectos esenciales para el funcionamiento de una sociedad democrática.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-155 de 2019, estableció que a través del contenido del derecho a la libertad de expresión “se protegen tanto las expresiones socialmente aceptadas como las expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias”²⁰. Esta sentencia enfatiza que la protección de la libertad de expresión no se limita únicamente a las expresiones que gozan de aceptación general, sino que también ampara aquellas que pueden ser consideradas desafiantes o contrarias a las posturas mayoritarias²¹. Esto se fundamenta en la importancia de garantizar un espacio plural y diverso en el que se promueva el intercambio de ideas y la construcción colectiva del conocimiento.

La autoridad de policía, como sujeto encargado de mantener el orden y la seguridad en la sociedad, desempeña un papel fundamental en el cumplimiento de sus funciones. Por ese motivo, la naturaleza de su labor y su posición de poder, hace necesario que acepten las posibles intromisiones en su vida privada y estén dispuestos a enfrentar críticas y opiniones desfavorables por parte de la sociedad, debido al ejercicio legítimo de la libertad de expresión. Tales permisiones, permiten a los administrados manifestar sus opiniones y

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-258 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-155 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-155 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.



críticas sobre el actuar de las autoridades de policía, siempre y cuando exista un interés legítimo de la sociedad que sea público, real, serio y actual. Este interés se fundamenta en la necesidad de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control democrático sobre las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Las críticas y opiniones desfavorables dirigidas a las autoridades de policía deben ser analizadas en su contexto y no deben ser perpetuas o retomadas de manera injustificada en el tiempo. Es decir, si una crítica o una opinión se vuelve irrelevante para la sociedad debido al paso del tiempo o a cambios en las circunstancias, no debería persistir su repercusión o resurgir sin fundamentos claros.

La protección de los discursos o expresiones dirigidos contra funcionarios públicos ha sido respaldada por la Corte Constitucional, argumentos que pueden aplicarse al caso específico, ya que se reconoce que dichas expresiones se centran en el interés público generado por las funciones que éstos desempeñan, así como en el hecho de que se encuentran ejerciendo en esos cargos de manera voluntaria y que por su impacto social, de cierta manera les otorga protagonismo. La Corte Constitucional ha afirmado que los funcionarios públicos deben aceptar el riesgo de ser objeto de críticas y receptores de diversas opiniones, ya que la sociedad tiene un legítimo interés en evaluar su conducta ética y moral. La exposición pública de estos funcionarios fomenta la responsabilidad y el buen ejercicio de sus funciones, promoviendo así una mayor confianza en las instituciones del Estado. Estas consideraciones han sido plasmadas en la sentencia T-312 de 2015 así:

“(…) a quienes por razón de sus cargos, actividades y desempeño en la sociedad se convierten en centros de atención con notoriedad pública e inevitablemente tienen la obligación de aceptar el riesgo de ser afectados por críticas, opiniones o revelaciones adversas, por cuanto buena parte del interés general ha dirigido la mirada a su conducta ética y moral. Además, su mayor exposición ante el foro público fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión”²².

En esa sentencia la Corte especificó qué tipo de opiniones son consideradas de interés público, las cuales se dirigen:

“(i) a las funciones que esa persona ejecuta; (ii) al incumplimiento de un deber legal como ciudadano; (iii) a aspectos de la vida privada relevantes para evaluar la

²² Corte Constitucional. Sentencia T-312-2015. M.P Jorge Iván Palacio Palacio.



confianza depositada en las personas a las que se confía el manejo de lo público; (iv) a la competencia y capacidades requeridas para ejercer sus funciones”²³.

Por otro lado, en cuanto a las cuestiones de la vida privada de las autoridades de policía, es importante destacar que aquellas que no estén vinculadas a sus funciones o que no sean relevantes para evaluar la confianza depositada en razón o en ocasión al ejercicio de su cargo, no estarían protegidas por la normativa constitucional en relación al derecho a la libertad de expresión. Por lo tanto, si estas cuestiones constituyen delitos, como la injuria, la columna o la discriminación, las autoridades de policía pueden y deben denunciar ante las autoridades competentes, más no hacer uso de la imposición de multas con el objeto de neutralizarlas, pues ello constituye un acto de censura proscrito por el art. 20 constitucional.

En Colombia, el Estado a través del poder judicial, ofrece medios legales para denunciar cualquier afectación sufrida por una persona, ya sea en su integridad personal o en sus bienes, estos mecanismos legales permiten cumplir con la obligación de investigar, esclarecer los hechos y, en caso de comprobarse, compensar los daños causados.

En el caso de conductas punibles que afecten la integridad moral de una persona, se debe acudir a la fiscalía para presentar una denuncia y narrar los hechos, incluyendo las imputaciones correspondientes. Será responsabilidad del fiscal y posteriormente del juez evaluar la validez de dichas imputaciones y determinar si realmente atentan contra la integridad moral de la persona afectada, mediante un análisis imparcial y objetivo de las denuncias presentadas, asegurando que se tomen las medidas adecuadas para abordar cualquier afectación sufrida por las personas en su integridad moral.

Este tipo de mecanismos judiciales son los que, en todo caso, pueden activar las autoridades de policía que se consideren afectados en sus derechos en el marco del ejercicio de la libertad de expresión de los administrados, mas no el uso arbitrario e indeterminado del *ius puniendi* del Estado. Esto está inconstitucionalmente autorizado en el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016. Por ello debe declararse inexecutable.

4. Cláusula de reserva de ley estatutaria frente al núcleo esencial del derecho

Por disposición constitucional el derecho a la libertad de expresión se ubica en el artículo 20, capítulo I²⁴. Por máxima constitucional, el derecho a la libre expresión es un derecho

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-312-2015. M.P Jorge Iván Palacio Palacio.

²⁴ Reza el articulado mencionado que: “(...) se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de



fundamental sometido a la tutela perentoria del núcleo esencial del derecho para que no sea modificado por simples disposiciones de ley ordinaria, menos si el objeto de su modificación pretende la regresividad del derecho, lo cual sólo es admisible a través de reforma constitucional.

Bajo la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales se busca proteger la esencia propia del derecho fundamental en aras de que no sea modificable por normas planas o de mero trámite como lo son las normas ordinarias. Ello significa que, si se quiere modificar, alterar, cambiar, construir o deconstruir los efectos del derecho no se podrá hacer por ley ordinaria. La Corte Constitucional ha manifestado que la modificación a la esencia de este derecho fundamental se podrá realizar a manos del legislador si y sólo si se cumplen las siguientes condiciones: (i) es para ampliar o modificar el derecho fundamental y (ii) se hace por medio de una ley estatutaria. Luego, si se quiere postular una regresividad del derecho fundamental se podrá hacer siempre que dicho acto lo realiza el constituyente o en su defecto, el legislador como constituyente derivado, por ejemplo, a través de Acto Legislativo.

La Corte Constitucional en el ejercicio de su labor interpretativa, ha proferido múltiples precedentes vinculantes en relación con el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Sobre el particular se ha indicado que:

“(…) el constituyente consagró un sistema normativo jerárquico que supone varias categorías de leyes que se distinguen del tipo de materias que regulan y del trámite legislativo que debe agotarse. En el caso de las leyes estatutarias, se eligieron materias que son de relevancia constitucional, cuya estabilidad es trascendental, y sobre las cuales se requiere un debate democrático más exigente, y por tanto, se contempló un trámite de aprobación riguroso”²⁵.

A partir de esa regla de derecho, la Corte empezó a desarrollar ciertos criterios que muestran 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 competencia. Así, se afirmó que: “los asuntos objeto de regulación estatutaria no dependen de la denominación que le dé el legislador al cuerpo normativo, sino a su contenido material”, por lo cual se señaló que “la exigencia del trámite de ley estatutaria “debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho”, pues en realidad “toda la

fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 2022. M.P Cristina Pardo Schlesinger.



legislación de manera más o menos lejana, se encuentra vinculada con los derechos fundamentales”²⁶.

Sobre el concepto de “*núcleo esencial*” de un derecho fundamental, la Corte estableció que:

“(…) 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 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”²⁷.

Ante la necesidad de las leyes estatutarias y su función, se ha menciona por parte de la jurisprudencia constitucional que:

“(…) las leyes estatutarias tienen una doble función (a) asegurar que el legislador “integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute” y (b) “establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador”.

Se agrega que:

“(…) mediante sentencia C-646 de 2001 la Corte recogió las reglas jurisprudenciales que desarrollaron los criterios para determinar si un asunto está o no sometido a la reserva de ley estatutaria, en lo relativo al literal (a) del artículo 152, y que se han reiterado hasta la jurisprudencia más reciente (véase, por ejemplo sentencias C-035 de 2015, C-818 de 2011, C-370 de 2019, C-127 de 2020): (i) que se trate de un derecho de naturaleza fundamental, (ii) que la regulación sea integral, completa y sistemática, (iii) que las disposiciones regulen de forma directa el núcleo esencial del derecho fundamental, los aspectos inherentes al mismo, sus principios y estructura,

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 2022. M.P Cristina Pardo Schlesinger.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 2022. M.P Cristina Pardo Schlesinger.



(iv) que la regulación desarrolle elementos estructurales que impliquen una afectación al derecho, como límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que interfieran el núcleo esencial del derecho y (v) la reserva también aplica cuando se “trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental”. De manera que es necesario que en cada derecho fundamental se realice un ejercicio de interpretación de sus contenidos para delimitar cuáles deben ser regulados por este tipo de ley especial y cuáles podrían estar a cargo del legislador ordinario”²⁸.

En conclusión, la Corte Constitucional ha expresado que:

“(…) las leyes expedidas por el Congreso de la República, en su gran mayoría, se relacionan con la garantía y respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Política. Esto es apenas un cumplimiento de las obligaciones constitucionales dentro del Estado Social de Derecho. Sin embargo, no todas las leyes que tengan estos contenidos deben ser tramitadas a través del proceso legislativo cualificado de las leyes estatutarias acorde con el literal (a) del artículo 152 de la CP. La jurisprudencia constitucional ha establecido con claridad unos requisitos necesarios que deben estudiarse al momento de evaluar cuándo una ley o materia debe ser regulada a través de ley estatutaria. El juez constitucional deberá analizar cada caso y establecer si hay una afectación al núcleo esencial del derecho fundamental objeto de regulación, así como, si se pretende regular de forma integral su alcance, contenidos y principios para hacer posible su ejercicio real y efectivo.”²⁹

Para este Observatorio, la restricción al derecho a la libre expresión podrá hacerse sólo por reforma constitucional, no por medio de ley ordinaria, como lo pretendió el legislador ordinario a través de la Ley 1801 de 2016. El numeral 1 del artículo 35 del Código Nacional de Policía, tiene como propósito la restricción del derecho fundamental, razón por la que su contenido contradice el texto constitucional y la interpretación que sobre él ha realizado su intérprete autorizada, la Corte Constitucional.

Por lo anterior, la disposición normativa acusada vulnera el derecho fundamental y penetra de manera directa la esencia del derecho. Situación por la que se sustenta la solicitud de **INEXEQUIBILIDAD** de la norma acusada, dada su violación directa al núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad de expresión.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-100-2022. M.P José Fernando Reyes Cuartas.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-100-2022. M.P José Fernando Reyes Cuartas.



IV. PETICIÓN

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** por inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

De las señoras y señores magistrados. Atentamente,

KENNETH BURBANO VILLAMARÍN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

jkbv@hotmail.com - jorgek.burbanov@unilibre.edu.co - observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

C.C. 79.356.668 - Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ

Docente y miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá D.C,

Correo: david.murillo@unilibre.edu.co

LAURA MELISA BARRAGÁN BURGOS

Estudiante de Derecho

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá D.C.,

Correo: lauram-barraganb@unilibre.edu.co

CRISTHIAN CAMILO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

Estudiante de Derecho

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá D.C.,

Correo: Cristhian-rodriguezm@unilibre.edu.co

NÉSTOR CAMILO MARENTES GONZÁLEZ

Estudiante de Derecho

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá D.C.,

Correo: nestor-marentesg@unilibre.edu.co