

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 115 de la Ley 65 de 1993

Laura Urrego <abogada1@elveinte.org>

Mar 30/01/2024 13:10

Para:Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>;Secretaria1 Corte Constitucional <secretaria1@corteconstitucional.gov.co>;Secretaria2 Corte Constitucional <secretaria2@corteconstitucional.gov.co>; secretaria4 corte constitucional <secretaria4@corteconstitucional.gov.co>
CC:Emmanuel Vargas Penagos (El Veinte) <direccion@elveinte.org>;El Veinte <direccionelveinte@gmail.com>

 1 archivos adjuntos (8 MB)

Acción pública de inconstitucionalidad _ Art. 115 Ley 165 de 1993.pdf;

Señores

Corte Constitucional

E. S. D.

ANA BEJARANO RICAURTE, EMMANUEL VARGAS PENAGOS, LAURA MARCELA URREGO AGUILERA y PABLO CEBALLOS NAVAS identificadas como aparece al pie de nuestras firma, en calidad de ciudadanas, haciendo uso del derecho consagrado en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, nos dirigimos a ustedes, de manera respetuosa, con el fin de DEMANDAR LA CONSTITUCIONALIDAD del artículo 115 de la Ley 65 de 1993 por vulnerar los artículos 20, 25, 73, 93 y 113 de la Constitución, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Adjuntamos demanda y anexos



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Señores

CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 115 de la Ley 65 de 1993 por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario

ANA BEJARANO RICAURTE, EMMANUEL VARGAS PENAGOS, LAURA MARCELA URREGO AGUILERA y PABLO CEBALLOS NAVAS identificadas como aparece al pie de nuestras firma, en calidad de ciudadanas, haciendo uso del derecho consagrado en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, nos dirigimos a ustedes, de manera respetuosa, con el fin de DEMANDAR LA CONSTITUCIONALIDAD del artículo 115 de la Ley 65 de 1993 por vulnerar los artículos 20, 25, 73, 93 y 113 de la Constitución, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

I. NORMA DEMANDA

Se subraya el aparte demandado

LEY 65 DE 1993

(Agosto 18)

"Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario"
EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA :

ARTÍCULO 115. VISITAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Los medios de comunicación tendrán acceso a los centros de reclusión siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Tratándose de entrevista relacionada con un interno deberá mediar consentimiento de éste, previa autorización de la autoridad judicial competente. En caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

II. **COMPETENCIA**

El artículo 241 de la Constitución establece la competencia de la Corte Constitucional, así:

“ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

Esta demanda versa sobre la inconstitucionalidad de una ley por vicios de contenido material. En ese sentido, en virtud del numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para resolver la presente demanda.

III. **NORMAS VULNERADAS**

Como se expondrá más adelante, las disposiciones citadas previamente vulneran los artículos 20, 25, 73 y 113 de la Constitución Política.

El artículo 20 de la Constitución establece:

“Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

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

Al mismo tiempo, el artículo 25 de la Constitución plantea:

“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

Por su parte, el artículo 73 de la Constitución dice que:

“Artículo 73. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.”

Asimismo, el artículo 113 de la Constitución expone:

“Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

De igual manera, se encuentra una discordancia entre la norma demandada y algunos instrumentos internacionales, ratificados por Colombia y parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política que dispone:

“Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

Los instrumentos internacionales que vulnera la norma son:

Primero, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que

deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

Segundo, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece:

“1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

IV. INEXISTENCIA DE COSA JUZGADA RESPECTO DE LOS CARGOS ELEVADOS

En la Sentencia C-394 de 1995 de 2011, la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 3o. (parcial), 14; 16, 21, 22, 23, 24, 29, 30, 33, 36, 37, 44, 45 y 52 (parciales); 53 y 57; 60 y 64 (parciales); 65; 69 (parcial); 72, 73, 77, 79, y 84; 86 (parcial); 87, 89, 90, 91, 98, 99, 101 y 109; 111 y 112 (parciales); 113, 114, 115, 116, 117, y 119; 121, 123, 125, 139, 147, 150 y 153 (parciales) y el artículo 168 de la Ley 65 de 1993. Así las cosas, y considerando que la presente acción se formula en contra de parte del artículo 115 de la Ley 65 de 1993, resulta evidente que la disposición demandada ya ha sido objeto de pronunciamiento constitucional. No obstante, ello no implica que en el caso concreto se configure la cosa juzgada, pues no se cumplen los criterios jurisprudenciales establecidos para ello.

Por un lado, “[l]a cosa juzgada otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica”. Asimismo, la Corte Constitucional determinó que “[...] se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio”.² Por otro lado, “[l]a cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico”.³

En este orden de ideas, la Corte Constitucional se vería impedida para tratar un tema previamente debatido y fallado. Sin embargo, la Corte fijó unos parámetros para verificar la existencia de la cosa juzgada, a saber: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente; y (iii) que no haya variado el patrón normativo de control”.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-100 de 2019. (MP: Alberto Rojas Ríos).

² *Ibid.*

³ *Ibid.*



Cabe resaltar que dada la importancia de la función que ejerce la Corte Constitucional, se ha determinado que la regla de la cosa juzgada solo aplica cuando se configuran de manera simultánea los tres supuestos básicos que a continuación se desarrollan. Así las cosas, en el presente caso no se configura esta situación, pues si bien la acción se dirige en contra de una norma ya demandada antes no hay identidad de cargos.

En la sentencia C 394 de 1995, la Corte Constitucional se pronunció respecto de la integridad del artículo 115 de la Ley 65 de 1993 puesto que la demanda allí estudiada lo acusaba al considerar que, al igual que otras disposiciones del Código Penitenciario y Carcelario, vulneraba los derechos consagrados en los artículos 12, 13, 15, 42, 44, 45, 47 y 50 de la población privada de su libertad en centros penitenciarios y carcelarios por fomentar un trato desigual para la esa población. Los artículos mencionados antes consagran en su orden, *“el derecho a no ser sometido a tratos o penas crueles e inhumanos, el derecho a la igualdad, el derecho a la intimidad y al buen nombre, el derecho a la protección especial de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, los derechos fundamentales de los menores, los derechos especiales de los adolescentes, el derecho a tener acceso a las políticas de rehabilitación e integración social y el derecho de los menores a la seguridad”*⁴. Para dar solución a lo planteado, la Corte Constitucional expuso que las decisiones del artículo 115 referían a medidas de tipo administrativo y disciplinario que no constituyen ningún tipo de arbitrariedad al apoyarse en el principio de legalidad.⁵

No se observa que exista cosa juzgada toda vez que esta demanda no se centra en la posible vulneración de los derechos de la población carcelaria por la arbitrariedad de las decisiones sobre los controles disciplinarios que se toman dentro de estos centros. Lo que esta demanda demuestra es que existe una imposición de control previo respecto del acceso a la información que la ley ha impuesto al obstaculizar el acceso de periodistas y medios de comunicación a cárceles, lo que lesiona los derechos consagrados en las normas constitucionales mencionadas en el apartado inmediatamente anterior completamente distintos a los alegados en la demanda que llevó a la Sentencia C 394 de 1995. Así, se reitera, no habría identidad de cargos entre esta demanda y la estudiada en la sentencia C 394 de 1995.

V. CONTEXTUALIZACIÓN RESPECTO DE LAS MEDIDAS DEMANDADAS Y SU IMPACTO EN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 394 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵ *Ibid.*

A. LA PROTECCIÓN AL NEWSGATHERING O REPORTERÍA COMO GARANTÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libertad de información hace parte del núcleo esencial del derecho de la libertad de expresión como una garantía compleja con distintos componentes puesto que consagra: (i) la libertad de búsqueda y acceso a la información; (ii) la libertad de informar a la comunidad; y, (iii) la libertad y derecho a recibir información veraz e imparcial.⁶ En razón a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha planteado que la protección a la libertad de expresión implica que:

“para que la prensa pueda desarrollar su rol de control periodístico debe no solo ser libre de impartir informaciones e ideas de interés público, sino que también debe ser libre para reunir, recolectar y evaluar esas informaciones e ideas.”⁷

Estas labores de reunir y recolectar información han sido denominadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como *gathering of information* (reunir información en español) o *news gathering* (recopilación de noticias o reportería en español), y constituyen un presupuesto esencial para el correcto adelantamiento de la labor periodística.

Como consecuencia de ello, dichas actividades se encuentran inherentemente protegidas por la libertad de prensa y el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.⁸ Fue explícitamente reconocido así por el Tribunal en el caso *Damman v Suiza*, y posteriormente reafirmado en otros casos como *Shapovalov v Ucrania*, *Guseva v. Bulgaria*, *Magyar Helsinki Bizzottság v Hungría*, entre otros, en los siguientes términos:

“El Tribunal señala que la recopilación de información es un paso preparatorio esencial en el periodismo y una parte inherente y protegida de la libertad de prensa (véase *Dammann v. Suiza* (no. 77551/01, § 52, 25 April 2006). Los obstáculos creados para dificultar el acceso a la información de interés público pueden disuadir a quienes trabajan en la prensa o en ámbitos afines de ocuparse de esos asuntos. Como resultado, **es posible que la prensa ya no pueda desempeñar**

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 2019. M.P.: Diana Fajardo Rivera.

⁷ Corte IDH. Caso *Bedoya Lima y otra vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C 431. Párr. 107; Corte IDH. *Palacio Urrutia y otros vs Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C 446. Párr. 94.

⁸ TEDH. *Damman v. Suiza*. No.77551/01. Sentencia del 25 de abril del 2006. TEDH. *Shapovalov v. Ucrania*. No. 45835/05. Sentencia del 31 de julio del 2012.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

su papel vital como “guardianes de lo público” y su capacidad para proporcionar información precisa y fiable pueda verse afectada.

(véase *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungría*, no. 37374/05, § 38, ECHR 2009-...).⁹ (Se subraya)(traducción propia).

Como es expuesto por el Tribunal, los obstáculos que se crean en torno a las actividades previas que permiten acceder a información de interés público representan un peligro para la libertad de expresión, en tanto, pueden disuadir de investigar sobre determinados asuntos a quienes trabajan en medios de comunicación o se dedican a informar.

Sobre ello, en el Caso *Damman v. Suiza* en el que se había impuesto una condena penal a un periodista por incitar a otra persona a revelar secretos oficiales como paso preparatorio en medio de la investigación para una nota, el Tribunal expuso que, sin importar la gravedad de la condena, esta constituye una forma de censura puesto que incitaba al demandante a no realizar actividades de investigación propias de su profesión y, en el mismo sentido, podría disuadir a otros periodistas de contribuir al debate público.¹⁰ Para explicar las consecuencias negativas de la condena, el Tribunal describió lo que en la actualidad se conoce como *chilling effect* o *efecto silenciador*:

“su condena constituía **una forma de censura destinada a incitarle a no ejercer las actividades de investigación inherentes de su profesión**, con miras a preparar y apoyar un artículo de prensa sobre un tema de actualidad. Al penalizar así un comportamiento ocurrido en una etapa anterior a la publicación, **una condena de este tipo puede disuadir a los periodistas de contribuir al debate público sobre cuestiones que afectan a la vida de la comunidad**. Por la misma razón, puede obstaculizar a la prensa en el desempeño de su tarea de información y control (véase, *mutatis mutandis*, *Barthold v. Alemania*, sentencia de 25 de marzo de 1985, Serie A núm. 90, p. 26, § 58, *Lingens v.*

⁹ TEDH. *Shapovalov v. Ucrania*. No. 45835/05. Sentencia del 31 de julio del 2012. Párr. 68. Cita original “The Court notes that the gathering of information is an essential preparatory step in journalism and is an inherent, protected part of press freedom (see *Dammann v. Switzerland* (no. 77551/01, § 52, 25 April 2006). Obstacles created in order to hinder access to information which is of public interest may discourage those working in the media or related fields from pursuing such matters. As a result, they may no longer be able to play their vital role as “public watchdogs,” and their ability to provide accurate and reliable information may be adversely affected (see *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, § 38, ECHR 2009-...).”

¹⁰ TEDH. *Damman v. Suiza*. No.77551/01. Sentencia del 25 de abril de 2006. Párr. 57.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Austria, sentencia de 8 de julio de 1986, serie A, núm. 103, p. 27, § 44).¹¹
(se subraya)(traducción propia).

La protección a las fuentes y su relación con los periodistas constituye un elemento esencial de la protección de la difusión de información de interés público, actividad de la cual el oficio periodístico es su principal vehículo.

Finalmente, este efecto de censura y de disuasión que producen los obstáculos o controles impuestos sobre actividades previas o preparatorias que realizan los periodistas en el marco de su profesión, afecta también la función de guardián de la democracia que tiene la prensa. Sobre ello, el TEDH en el caso *Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungría* expuso que:

“La forma en que los guardianes de lo público llevan a cabo sus actividades puede tener un impacto significativo en el buen funcionamiento de una sociedad democrática. Es un interés de la sociedad democrática permitir que la prensa ejerza su función vital de “guardián de lo público” al difundir información sobre asuntos de interés público (véase *Bladet Tromsø and Stensaas*, citadas antes, § 59), al igual que permitir que las ONGs que vigilan al Estado hagan lo mismo. Dado que la información precisa es una herramienta de su oficio, será necesario que las personas y organizaciones que ejercen función de vigilancia **tengan acceso a la información con el fin de desarrollar su función de informar sobre asuntos de interés público**. Los obstáculos creados para dificultar el acceso a esta información pueden tener como resultado que periodistas o quienes trabajan en ámbitos afines no puedan asumir eficazmente su papel de “guardianes” y se afecte su capacidad para proporcionar información exacta y fiable. (véase *Társaság*, citada antes, § 38).¹² (Se subraya)(traducción propia).

¹¹ *Ibid.* Cita original: “De surcroît, la Cour ne doit pas rechercher si la sanction qui a frappé son auteur l’a à proprement parler empêché de s’exprimer, car le requérant a de lui-même renoncé à l’utilisation ultérieure des informations litigieuses. Sa condamnation n’en a pas moins constitué une espèce de censure tendant à l’inciter à ne pas se livrer à des activités de recherche, inhérentes à son métier, en vue de préparer et étayer un article de presse sur un sujet d’actualité. Sanctionnant ainsi un comportement intervenu à un stade préalable à la publication, pareille condamnation risque de dissuader les journalistes de contribuer à la discussion publique de questions qui intéressent la vie de la collectivité. Par là même, elle est de nature à entraver la presse dans l’accomplissement de sa tâche d’information et de contrôle (voir, mutatis mutandis, *Barthold c. Allemagne*, arrêt du 25 mars 1985, série A no 90, p. 26, § 58, *Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986, série A no 103, p. 27, § 44).”

¹² TEDH. *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*. No. 18030/11. Sentencia del 08 de noviembre del 2016. Párr 167. “The manner in which public watchdogs carry out their activities may have a significant impact on the proper functioning of a democratic society. It is in the interest of democratic society to enable the press to exercise its vital role of “public watchdog” in imparting information on matters of public concern (see *Bladet Tromsø and Stensaas*, cited above, § 59), just as it is to enable NGOs scrutinising the State to do the same thing. Given that accurate information is a tool of their trade, it will often be necessary for persons and organisations exercising watchdog functions to gain access to information in order to perform their role of reporting on matters of public interest. Obstacles created in order to hinder access to information may result in those working in the media or related fields no longer being able to assume their “watchdog” role effectively, and their ability to provide accurate and reliable information may be adversely affected (see *Társaság*, cited above, § 38).”



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Para el Tribunal las labores de reunir y recolectar información van más allá del acceso a documentos, pues también, implican entre otras, la posibilidad de acceder a lugares con el fin de recabar información. Particularmente sobre ello, el TEDH en el caso *Schweizerische radio-UND Fernsehgesellschaft SRG v. Suiza*, en el que el Tribunal consideró que la negativa del Estado de permitir al medio de comunicación grabar una entrevista dentro de un centro penitenciario constituía una intromisión al ejercicio del derecho a la libertad de expresión por cuanto ello era una actividad preparatoria previa a un programa de televisión.¹³ En dicha decisión, el Tribunal estimó que las razones esgrimidas por las autoridades del Estado para no permitir al medio de comunicación realizar la grabación fueron insuficientes puesto que dicha prohibición no encontraba justificación en una sociedad democrática:

“En conclusión, el Tribunal admite que las autoridades internas tienen una mejor posición para determinar en qué medida el acceso a una prisión -un entorno cerrado y vigilado- es compatible con el orden y la seguridad en el centro penitenciario. Sin embargo, por la importancia de la prensa en una sociedad democrática y del reducido margen de apreciación del que disponen las autoridades internas respecto de un programa de televisión sobre un tema de considerable interés público. El Tribunal considera que **la necesidad de restricciones a la libertad de expresión debe establecerse de forma convincente, junto a las razones aducidas por las autoridades internas para justificarlas deben ser “pertinentes y suficientes”**. En el presente asunto, considerando la motivación sumaria aducida por las autoridades internas y la ausencia de una verdadera ponderación en sus decisiones de los intereses en juego, el Tribunal considera que las autoridades internas no demostraron de manera convincente que la denegación para filmar en el interior de la prisión, que fue absoluta, **fuera estrictamente proporcionada a los objetivos perseguidos y respondiera a una “necesidad social imperiosa” en el sentido de la jurisprudencia citada antes.**”¹⁴ (Se surabaya)(traducción propia).

¹³ TEDH. *Schweizerische radio-UND Fernsehgesellschaft SRG v. Suiza*. No. 34124/06. Sentencia del 21 de septiembre del 2012. Párr. 41.

¹⁴ *ibid.* Párr. 65. Cita original: “In conclusion, the Court accepts that the domestic authorities are better placed than it is to say whether, and to what extent, access to a prison – a closed environment under surveillance – is compatible with order and security in the prison. However, in view of the importance of the media in a democratic society and of the reduced margin of appreciation the domestic authorities have in respect of a television programme on a subject of considerable public interest, the Court considers that the need for restrictions on freedom of expression must be convincingly established and that the reasons given by the domestic authorities to justify them must appear “relevant and sufficient”. In the present case, considering the rather summary reasoning put forward by the domestic authorities and the absence in their decisions of any real balancing of the interests in issue, in the Court’s opinion the domestic authorities have failed to demonstrate convincingly that the refusal of permission to film inside the prison, which was an absolute refusal, was strictly



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En igual sentido, el Tribunal se ha pronunciado respecto del acceso de periodistas, medios de comunicación y ONGs a lugares en donde se encuentran personas en condiciones de vulnerabilidad, como centros para migrantes y solicitantes de asilo. Así, en el caso *Szurovecz v. Hungría*, el TEDH planteó que el interés público de informar sobre determinados lugares es especialmente relevante cuando está en juego el manejo de grupos vulnerables por parte del Estado, pues “*el papel de “perro guardián” de la prensa adquiere especial importancia en tales contextos, pues su presencia es una garantía de que las autoridades pueden rendir cuentas de su conducta.*”¹⁵ (traducción propia). Finalmente, el Tribunal nuevamente considera que:

“En vista de la importancia de la prensa en una sociedad democrática y del cubrimiento sobre asuntos de interés público, el Tribunal considera que la necesidad de restringir la libertad de expresión debe demostrarse de forma convincente. En el presente asunto, teniendo en cuenta el razonamiento más bien sumario dado por la OIN y la ausencia de una ponderación de los intereses en juego en su decisión, en opinión de la Corte, **la autoridades internas no demostraron de forma convincente que la denegación del permiso para entrar y realizar investigaciones en el *Reception Centre*, la cual fue absoluta, fuera proporcional a los objetivos perseguidos y respondiera a una “necesidad socialmente imperiosa”.**”¹⁶ (Se subraya)(traducción propia).

Así, es claro que el TEDH ha desarrollado una robusta jurisprudencia en torno al desarrollo del concepto *news gathering* y la protección que dichas actividades deben recibir por tratarse de una labor previa e indispensable para el periodismo. Los obstáculos impuestos sobre las acciones que permiten reunir y recabar información en últimas desarrollan un efecto de censura y desincentiva la investigación sobre determinados asuntos, lo que afecta gravemente el rol de guardián de la democracia que posee la prensa.

proportionate to the aims pursued and thus met a “pressing social need” within the meaning of the case-law cited above.”

¹⁵ TEDH. *Szurovecz v. Hungría*. No. 15428/16. Sentencia del 08 de octubre del 2019. Párr. 61. Cita original: “*The “watchdog” role of the media assumes particular importance in such contexts since their presence is a guarantee that the authorities can be held to account for their conduct*”

¹⁶ *Ibid.* Párr. 76. Cita original: “In view of the importance of the media in a democratic society and of reporting on matters of considerable public interest, the Court considers that the need for restrictions on freedom of expression must be convincingly established. In the present case, considering the rather summary reasoning put forward by the OIN and the absence in its decision of any real balancing of the interests in issue, in the Court’s opinion the domestic authorities have failed to demonstrate convincingly that the refusal of permission to enter and conduct research in the Reception Centre, which was an absolute refusal, was proportionate to the aims pursued and thus met a “pressing social need”.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En especial se evidencia que el TEDH ha señalado la importancia de la información que se puede recoger en centros penitenciarios por constituir

La visión del TEDH expuesta de forma precedente resulta pertinente para el estudio de la norma acusada puesto que esta Corte ha reconocido recientemente que *“los pronunciamientos referidos provienen de autoridades de sistemas de protecciones de derechos humanos establecidos para profundizar el entendimiento de estos derechos”*,¹⁷ por lo que, *“ no se puede desconocer la utilidad del denominado derecho blando como criterio interpretativo [...] en procesos de tutela o de constitucionalidad”*¹⁸, añadiendo que, dichos criterios no sólo son útiles sino que además se configuran de consulta necesaria.¹⁹

Asimismo, se observa que la Corte Interamericana ha indicado que *“[l]a comparación hecha entre el artículo 13 y las disposiciones relevantes de la Convención Europea (artículo 10) y del Pacto (artículo 19) demuestra claramente que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimum las restricciones a la libre circulación de las ideas.”*²⁰ En razón de esto, *“si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que ésta reconoce.”*²¹ Así, se considera que lo dispuesto a nivel Europeo sirve como base del mínimo de protección necesario.

Así, las accionante argumentamos que la Corte Constitucional y la Corte IDH han adquirido respecto de la libertad de información una visión que debe ser conciliada con que la perspectiva de que el elemento de buscar, reunir, recolectar y acceder a la información protege todas aquellas actividades que hacen parte del *news gathering*. Las accionantes consideramos que, si bien la protección al *news gathering* es un concepto proveniente del TEDH, la misma encuentra asidero en nuestro ordenamiento jurídico al desprenderse del concepto de libertad informativa que la Corte Constitucional ha adoptado y desarrollado ampliamente en su jurisprudencia.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 372 de 2023. M.P.: Natalia Ángel Cabo. Párr. 96.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr.50.

²¹ *Ibidem*. Párr. 52.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La Corte no solo ha manifestado que la libertad de información incluye “[l]a libertad de buscar o investigar información sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole²². En el mismo sentido se ha desarrollado una línea jurisprudencial en torno a los controles previos prohibidos sobre el acceso a la información dentro de los cuales se ubica “un control para acceder a los lugares donde los periodistas obtienen la información relevante y que “se manifiesta en la prohibición de acceder a determinado lugar, en la necesidad de conseguir un permiso previo o en la exigencia de que el periodista sólo pueda ingresar al sitio acompañado o supervisado por una autoridad”²³. Adicionalmente, la Corte IDH ha establecido que la protección a la libertad de prensa implica el derecho a “reunir, recolectar y evaluar” informaciones y opiniones.²⁴

Asimismo, consideramos que el *news gathering* se encuentra protegido por el artículo 73 constitucional bajo el entendido de que existe una protección reforzada a la independencia periodística encaminada a que “pueda ejercer la profesión y satisfacer el derecho a la información”.²⁵

Como consecuencia de lo anterior, los controles previos al acceso a la información que impone la norma aquí demandada resultan inconstitucionales al vulnerar la libertad de expresión y constituir una forma de censura, según se explica a continuación.

B. ACLARACIÓN SOBRE EL ALCANCE DE LOS APARTES DEMANDADOS DE LA NORMA

Los apartes acusados de la norma se encuentran en el artículo 115 de la Ley 65 de 1993 por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. El artículo se refiere a las visitas de los medios de comunicación a centros de reclusión. La norma pretende someter el acceso a medios de comunicación a una restricción en los casos en los que se pretenda entrevistar a un recluso a la autorización previa de una autoridad competente. Para definir la autoridad, diferencia entre los casos en los que se pretende entrevistar a un condenado y aquellos en los que se busca entrevistar a un interno.

²² Corte Constitucional. Sentencia T- 391 de 2007. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia SU 191 de 2022. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³ Corte Constitucional. Sentencia T 372 de 2022. M.P.: Natalia Angel Caballero; T- 391 de 2007. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional. Sentencia C 592 de 2012. M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio.

²⁴ Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C 431. Párr. 107; Corte IDH. Palacio Urrutia y otros vs Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C 446. Párr. 94.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 594 de 2017. M.P.: Carlos Bernal Pulido.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En primer lugar, establece que los medios de comunicación para acceder a un centro de reclusión deberán cumplir los requisitos exigidos por el reglamento general del INPEC. En los siguientes términos:

“siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.”

Asimismo, la norma plantea que cuando se pretenda realizar una entrevista a un interno deberá contarse con el consentimiento de éste con previa autorización de la autoridad judicial competente, en los siguientes términos:

“Tratándose de entrevista relacionada con un interno²⁶ deberá mediar consentimiento de éste, previa autorización de la autoridad judicial competente”.

Por otro lado, en el caso de un condenado la autorización debe ser concedida por el Director General del INPEC, así:

“En caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.”

Ello genera graves perjuicios para la libertad de expresión, como pasará a explicarse en los siguientes apartados. Lo anterior se produce toda vez que en sus efectos prácticos la norma supedita el acceso de periodistas y medios de comunicación a centros penitenciarios a la consecución de un permiso previo por parte de los periodistas y los medios de comunicación para acceder a información de interés público e indispensable para su ejercicio profesional, tales como información relacionada con procesos judiciales, delitos, corrupción, violaciones de derechos humanos e, incluso, de control sobre el propio INPEC. lo que redundará en un control previo del acceso a la información y de esta manera una interferencia desproporcionada en sus labores de *newsgathering*.

La autorización impuesta por dicha norma se ha desarrollado en el artículo 81 de la Resolución 006349 del 19 de diciembre de 2016 del INPEC, Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacimiento (ERON) a cargo del INPEC. Así, en la práctica el INPEC, en virtud de la habilitación que le da la norma ha desarrollado una serie de requisitos que los medios de comunicación y los periodistas deberán cumplir para presentar la solicitud, dentro de los cuales se

²⁶ Interno: persona privada de su libertad, por imposición de una medida de aseguramiento o una pena privativa de la libertad. Glosario Penitenciario del INPEC. <https://www.inpec.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario#:~:text=fase%20de%20tratamiento.-,Interno,Recluso.>

encuentra, por ejemplo, incluir en el oficio en el que solicita la autorización el tema y objeto de la entrevista²⁷:

1 Reunir los documentos y cumplir con las condiciones establecidas para el trámite.

Condiciones

No debe presentar ningún soporte ya que la institución verificará que usted la cumpla

- Tener aprobación del interno para realizar la entrevista.
- Haber realizado la solicitud de entrevista mínimo con 15 días hábiles de anterioridad.

Documento

Oficio dirigido a la Oficina Asesora de Comunicaciones: 1 Original(es)

Anotaciones adicionales: El oficio debe incluir: tema que se tratará, objeto de la entrevista, medio de comunicación e identificación de las personas que la realizarán, nombre completo de la persona a la que desean entrevistar, especificando la situación jurídica del Interno y la relación de equipos necesarios para el desarrollo de la entrevista.

! Si se identifica con alguno de estos casos, adicionalmente debe:

*Si es a un interno sindicado, con fines de extradición, vinculados a la Ley de Justicia y Paz, recluso en un Establecimiento de Reclusión Militar y a la Jurisdicción Especial de Paz - JEP.

Asimismo, la entidad interpuso el término de 15 días para responder la solicitud y afirma que se “reserva” el derecho de aprobación a la entrevista²⁸:

Autorización para realizar entrevistas a internos(as) por parte de periodistas y medios de comunicación

Entidad responsable: [Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario](#)

Obtener la autorización para realizar entrevistas a internos(as) por parte de periodistas y medios de comunicación. Nota. El INPEC se reserva el derecho de aprobación de la entrevista. Solicitud que debe remitirse al correo electrónico: prensa@inpec.gov.co

[Leer menos](#)

 Tipo de trámite SemiPresencial	 ¿Tiene costo? No	 Duración proceso 15 Día(s)	 ¿Cuándo hacerlo? En cualquier fecha
--	--	--	---

²⁷ Autorización para realizar entrevista a internos(as) por parte de periodistas y medios de comunicación. <https://www.gov.co/ficha-tramites-y-servicios/T377> (07 de noviembre del 2023)

²⁸ *Ibid.*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Se aclara que esta demanda no ataca la práctica por parte del INPEC o la reglamentación que tal entidad expidió, pues ese no es el objeto del estudio de constitucionalidad, sino que, como se explica a continuación, esta práctica ejemplifica el tipo de restricciones que la norma demandada habilita.

Además, como ejemplo de las limitaciones que la norma produce a periodistas y medios para acceder a la información, la Corte Constitucional conoció sobre ellas en la sentencia T 343 de 2019. En dicha ocasión, la Fiscalía General de la Nación negó el ingreso a un sitio de reclusión de un periodista que contaba con la autorización del interno para realizarle una entrevista con fundamento en el artículo 115 de la Ley 65 de 1993 y el artículo 81 de la Resolución 006349 del 19 de diciembre de 2016 del INPEC. En ese momento, la Fiscalía adujo de forma genérica que “por motivos de política criminal e información reservada” no se daba autorización a la entrevista”. Ante esto, el periodista alegó que dicha respuesta no solo no cumplía con la carga argumentativa, sino que además materializaba una restricción de acceso a la información para este y para la ciudadanía. Es claro entonces que la autorización impuesta por los apartes aquí demandados devienen en una serie de restricciones a las actividades que los periodistas desarrollan en el ejercicio de su profesión para reunir, recoger y recabar información y entorpece altamente sus actividades.

Se precisa entonces que los efectos de la norma no solo se producen por la necesidad de una autorización que contempla, sino también por la habilitación abierta que da al INPEC para que a través de su reglamento fije los requisitos que medios de comunicación deben cumplir para acceder como visitantes a un centro penitenciario. En tal sentido, dicho apartado de la norma incluso pudiere servir como la posibilidad de vetar a medios de comunicación o periodistas mediante la solicitud de requisitos de difícil cumplimiento. Como ejemplo de ello se precisa que, por ejemplo, el artículo 81 de la mencionada resolución estipula: “*A la solicitud se deberá acompañar la documentación que acredite la existencia del medio de comunicación así como la condición de periodista y el vínculo con el respectivo medio de comunicación*”. Ello, por ejemplo, representa nuevas barreras para periodistas que trabajen de forma freelance o sin el respaldo de algún medio de comunicación constituido, más cuando la Corte Constitucional ya ha definido que la posibilidad de ejercer el periodismo no se desprende de un documento que acredite la condición de periodista.²⁹ Más que una norma que permita al INPEC establecer una serie de condiciones logísticas para el ingreso de equipos, personal, etc. de los medios de comunicación, la norma demandada habilita al INPEC a controlar de manera previa cuáles medios de comunicación y periodistas son meritorios de hacer una entrevista.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 087 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Ahora bien, una vez explicados los efectos prácticos de la norma, la distinción entre la autoridad encargada de otorgar dicho permiso en torno a la condición del recluso no deja de ser relevante, puesto que en un caso se trata de una autoridad judicial independiente al sistema carcelario y en otro se refiere a un control administrativo por parte de la propia entidad encargada de *“ejercer la dirección, administración y control de los centros carcelarios y penitenciarios del orden nacional.”*³⁰ No debe perderse de vista que el acceso de los medios de comunicación y periodistas a información que, entre otras cosas, provea la población que se encuentra en centros de reclusión en últimas posibilita que se realice un control social y público sobre la entidad que tiene a cargo dichos lugares.

Lo anterior deviene en que el parámetro constitucional para examinar ambas normas debe resultar distinto en función de: (i) la independencia con la que cuentan las autoridades competentes encargadas de brindar la autorización, (ii) la legitimidad de la reserva sumarial respecto de un proceso penal en curso y su correspondiente armonización con las garantías a la libertad de expresión, información y prensa.

C. EL INGRESO DE PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN A ESTABLECIMIENTOS CARCELARIOS EN DERECHO COMPARADO

A nivel comparado son distintas las fórmulas que los ordenamientos jurídicos contemplan para el ingreso de periodistas y medios de comunicación a centros penitenciarios. En primer lugar, la legislación española contempla que las restricciones respecto de comunicaciones de los internos con profesionales en lo relacionado con su actividad, por ejemplo, periodistas podrán ser suspendidas o intervenidas por el Director del establecimiento, y dicha acción tendrá un control posterior por parte de la autoridad judicial competente. De forma precisa el artículo 51 de la Ley Orgánica 1/1970 contempla:

“Artículo cincuenta y uno.

[...]

Tres. En los mismos departamentos [apropiados] podrán ser autorizados los internos a comunicar con profesionales acreditados en lo relacionado con su actividad, con los asistentes sociales y con sacerdotes o ministros de su religión, cuya presencia haya sido

³⁰ Decreto 1242 de 1993. Acuerdo 001 de 1993 del Consejo Directivo del INPEC. Artículo 6.



reclamada previamente. Estas comunicaciones podrán ser intervenidas en la forma que se establezca reglamentariamente.

[...]

Cinco. Las comunicaciones orales y escritas previstas en este artículo **podrán ser suspendidas o intervenidas motivadamente por el Director del establecimiento, dando cuenta a la autoridad judicial competente.**³¹(se subraya).

Específicamente, el Tribunal Constitucional Español ha establecido que la expresión “*dando cuenta a la autoridad judicial*” refiere en realidad a una figura de convalidación por parte del juez de vigilancia penitenciaria,³² el cual tiene la potestad de “[a]cordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte a lo derechos fundamentales o a los derechos y beneficio penitenciarios de aquéllos.”³³ Así, tanto la ley como el Tribunal han expresado que dicha convalidación funciona como salvaguarda para los derechos de los privados de libertad, en los siguientes términos:

“la regulación referida a las comunicaciones con ministros de culto y con profesionales acreditados es, de entre todas las referidas a las comunicaciones de los internos, la menos garantista, pues no se prevé ni los casos ni las formas en que estas pueden ser denegadas, quedando completamente al margen de la decisión o de su posterior convalidación por **el juez de vigilancia penitenciaria, figura creada precisamente, y entre otras finalidades, para la salvaguarda de los derechos de los privados de libertad, así como para la corrección de “los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse”** (art. 76.1 LOGP).”³⁴ (se subraya).

En la misma decisión el Tribunal Español argumentó que si no se establece expresamente una facultad para denegar el ingreso de periodistas a los centro penitenciarios, dicha decisión solamente puede tomarse cumpliendo con las cargas argumentativas que requiere imponer una restricción a la libertad de expresión, a saber, *el test tripartito*.³⁵ Ello pues puede la denegación resultar lesiva

³¹ Cortes Generales. Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. Artículo 51. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/09/26/1>

³² Sala Segunda del Tribunal Constitucional. SENTENCIA 6/2020, de 27 de enero. M.P: Encarnación Roca Trías.

³³ Cortes Generales. Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. Artículo 76.

³⁴ Sala Segunda del Tribunal Constitucional. SENTENCIA 6/2020, de 27 de enero. M.P: Encarnación Roca Trías.

³⁵ *Ibid.*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

para el derecho a la libertad de expresión de la persona privada de la libertad,³⁶ al igual que afectar *“la libertad de información del profesional de la prensa que pretendía comunicar con el interno, así como al derecho de los ciudadanos a ser informados de asuntos de público interés.”*³⁷

En suma de lo anterior, el Tribunal Constitucional español determinó que la ausencia de “motivación reforzada” en la decisión adoptada por un establecimiento penitenciario que denegó el acceso de la prensa y luego sancionó a un recluso que fue entrevistado por un periodista –quien para ingresar se hizo pasar por amigo del condenado– constituye una limitación injustificada al derecho a la libertad de expresión. La norma que origina esta controversia, a saber, el artículo 51 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (L. 1/1979) se asemeja en su redacción y efectos al artículo demandado en la presente acción, toda vez que (i.) exige autorización previa para la comunicación entre internos y miembros de la prensa; (ii.) para tal efecto faculta al director del establecimiento penitenciario (iii.) previa demostración del interés del sentenciado, quien debe haber solicitado la presencia del comunicador.

No obstante lo anterior, la legislación española antes referida precisa –en línea con el pedimento de esta acción pública– que si hubiere que suspender o intervenir la comunicación, bien escrita u oral, entre un penado y un periodista tal decisión deberá ser adoptada “motivadamente” y “dando cuenta a la autoridad judicial competente” (negrilla propia), que en dicha jurisdicción se refiere al Juez de Vigilancia conforme a lo previsto en el artículo 76 de la citada Ley Orgánica. Repárese en que, atendiendo al tenor del artículo 115 de la Ley 65 de 1993 y a lo que en dicha ley se estipula en materia de recursos contra decisiones del director del establecimiento o del consejo de disciplina, así como vistas las competencias al juez de ejecución de penas por mandato del artículo 38 del Código de Procedimiento Penal, se encuentra que la decisión que adopte el director general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario respecto de una solicitud de entrevista no es susceptible de recursos ante la administración ni de ser recurrida ante el juez que conoce de la ejecución de la sentencia.

Tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, el Ministerio del Interior de España reglamentó mediante Instrucción 3 del 16 de junio de 2020 las visitas de periodistas a los penales, siguiendo los lineamientos contenidos en la referida sentencia y asumiendo, como baremo para el ejercicio del poder decisorio respecto de las solicitudes de entrevistas, lo asentado en el artículo 24.12 de las Reglas Penitenciarias Europeas así: “[...] [contiene] una enunciación positiva

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

general, ‘Los internos deben ser autorizados a comunicar con los medios’, así como las circunstancias que en su caso podrían significar una limitación, que habrán de tener una naturaleza argumental de peso suficiente.”³⁸

En otra latitud, la legislación federal de Estados Unidos prevé que si bien el periodista debe formular solicitud escrita al alcaide de la respectiva correccional, la negativa a la entrevista debe ser consecuencia de “fallar en adherirse a los estándares de conducta fijados”³⁹ por la regla §540.61 del título 28 del Código de Regulaciones Federales, que están explícitamente determinados para el conocimiento del público y respecto de los cuales, en evento de inquietudes respecto de su sentido o aplicación, “serán resueltas por el director del Buró de Prisiones”.

Estos ejemplos de derecho comparado nos muestran que existen formas de reglamentar el acceso de los medios de comunicación a las prisiones en los que se garantizan intereses relevantes sin otorgar una discrecionalidad amplia al ejecutivo. Consideramos que esto sirve para mostrar que la norma demandada es incluso más restrictiva que lo visto en otras latitudes y que, no obstante, el régimen constitucional vigente aboga por un nivel de restricción mucho menor.

VI. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

V. I. Los apartes “*siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario*” y “[e]n caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” vulnera los artículos 20, 25, 73 y 113 de la Constitución Política y la Jurisprudencia Constitucional.

Tal y como fue explicado de forma precedente, las actividades que se desarrollan con el fin de recolectar y recabar información de interés público resultan un elemento inherente al ejercicio de la profesión periodística y, como tal, se encuentran protegidas por la libertad de expresión e información. El aparte aquí acusado impone un control administrativo previo al acceso a la información que deviene en una forma prohibida de censura, lo cual transgrede los artículos 20 y 73 de la Constitución Política.

³⁸ Ministerio del Interior – Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Instrucción n.º 3 de 2020, Autorizaciones para que periodistas y medios de comunicación puedan entrevistar a la población reclusa, 16 de junio de 2020.

³⁹ Traducción propia de la regla §540.61 del título 28 del Código de Regulaciones Federales, disponible en <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/28/540.61>



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

PRIMER CARGO: El control previo de acceso a la información impuesto por los apartes “siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” y “[e]n caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.” del artículo 115 de la Ley 65 de 1983 viola la prohibición de censura del artículo 20 de la Constitución.

En desarrollo de la protección a la libertad de expresión y acceso a la información esta Corte ha reconocido en su jurisprudencia que *“la censura cubre todas las formas y grados de control previo sobre la libertad de expresión, información, prensa y los demás tipos de comunicación, y todas las formas y grados de interferencias, obstáculos o restricciones orientadas a limitar la circulación de ideas, informaciones y opiniones. Dentro de esta amplia tipología de formas de censura proscritas, la censura en su sentido clásico es la más aberrante y grave de todas, pero hay múltiples modos de control previo directo e indirecto que también están prohibidos.”*⁴⁰ A su vez, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado las tipologías principales de control previo, dentro de las cuales se encuentran: el control previo sobre los medios de comunicación y su funcionamiento, el control previo sobre el contenido de la información, el control previo sobre el acceso a la información y el control previo sobre los periodistas.⁴¹

Particularmente, respecto del control previo sobre el acceso a la información, en la Sentencia C-650 de 2003, la Corte Constitucional estableció que:

“En relación con el acceso a la información, sin el cual es imposible que un medio de comunicación cumpla su función democrática, existen varios tipos de control previo. El primero se refiere al acceso a lugares donde los periodistas obtienen la información que estiman relevante. **Este control previo se manifiesta en la prohibición de acceder a determinado lugar, en la necesidad de conseguir un permiso previo o en la exigencia de que el periodista sólo pueda ingresar al sitio acompañado o supervisado por una autoridad. Esta Corte ha sostenido que está prohibido establecer ese tipo de restricciones a la movilización y al acceso,**⁴² lo cual no impide que voluntariamente un periodista solicite protección para su vida.”⁴²(Se subraya).

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-391 del 2007. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-650 de 2003. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

De forma previa la Corte Constitucional en la Sentencia C-1024 del 2002 se pronunció sobre la constitucionalidad de una norma que imponía a extranjeros la obligación de informar previamente la intención de transitar o permanecer en una zona de rehabilitación y consolidación al gobernador del departamento quien podría negar o autorizar el tránsito o la permanencia. En esta decisión el alto Tribunal expuso que *“la Constitución Política garantiza como una de las formas de la libertad de expresión, la de informar y recibir información veraz e imparcial, para lo cual se establece además que no habrá censura y que los medios de comunicación masivos son libres, con responsabilidad social.”*⁴³ En razón a ello, *“[n]o queda duda alguna de **que la limitación a la libertad de prensa, ya sea para restringir o dificultar el acceso a la información o a los sitios donde se producen acontecimientos que puedan ser objeto de investigación periodística destinada a su divulgación entre la opinión pública, tanto nacional como extranjera, no puede ser establecida por la ley en estados de normalidad, pues con ello se violarían las garantías constitucionales anteriormente mencionadas.**”*⁴⁴ (se subraya).

Esta es una línea que se ha consolidado en distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional así, en la Sentencia C-592 de 2012 en la que nuevamente afirmó que

“el control previo del acceso a la información cuenta con varias modalidades. **La primera se refiere al acceso a lugares donde los periodistas obtienen la información que estiman relevante, este control previo se manifiesta en la prohibición de acceder a determinado lugar, en la necesidad de conseguir** un permiso previo o en la exigencia de que el periodista sólo pueda ingresar al sitio acompañado o supervisado por una autoridad.”⁴⁵ (se subraya).

Recientemente, la alta corporación en la Sentencia T-372 de 2023 destacó nuevamente que una de las modalidades de control previo en relación con el acceso a la información tiene que ver con un control para acceder a los lugares donde los periodistas obtienen la información relevante y que *“se manifiesta en la prohibición de acceder a determinado lugar, en la necesidad de conseguir un permiso previo.”*⁴⁶ Igualmente, la misma decisión indicó que:

“Esas circunstancias que obstaculizaron la transmisión de opiniones e información constituyen una modalidad de afrenta al acceso a la

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-1024 de 2002. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2012. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-372 de 2023. M.P.: Natalia Ángel Cabo. Párr. 75.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

información. Como se expuso en las anteriores consideraciones, una de las formas en que se impide el acceso a la información puede consistir en restringir la posibilidad de que los periodistas acudan al lugar de los hechos con el fin de obtener la información noticiosa de primera mano. Esta forma de control previo al acceso de la información, como se explicó, “se manifiesta en la prohibición de acceder a determinado lugar, en la necesidad de conseguir un permiso previo o en la exigencia de que el periodista sólo pueda ingresar al sitio acompañado o supervisado por una autoridad”⁴⁷ (se subraya).

El aparte del artículo 115 de la Ley 65 de 1993 censurado en este cargo establece que el acceso de periodistas a centros penitenciarios, cuando se pretenda la entrevista a un condenado, deberá el periodista de forma previa obtener el consentimiento del interno o condenado y contar con autorización de una autoridad administrativa además de cumplir con los requisitos que establezca el reglamento general del INPEC. Ello se traduce en la necesidad de obtener un permiso administrativo previo por parte de los periodistas y los medios de comunicación para acceder a información de interés público e indispensable para su ejercicio profesional.

Esta necesidad de obtener una autorización previa por parte del INPEC y cumplir los requisitos que establezca el reglamento para el acceso a centros penitenciarios cuando se tiene el objetivo de entrevistar a un interno o condenado resulta en un obstáculo que afecta la libertad de expresión e información y redundante en una forma de censura. Ello es así puesto que restringe y dificulta el acceso a información proveniente de la población privada de la libertad y en lugares en donde se encuentra en juego el manejo de grupos vulnerables por parte del Estado, como lo son los centros penitenciarios.

Como fue explicado antes, la libertad de expresión como garantía fundamental protege también la libertad de información,⁴⁸ y ello requiere que la prensa sea libre no solo para impartir información de interés público sino también para recolectar y reunir dicha información.⁴⁹ En consecuencia, las labores previas y preparatorias inherentes a la profesión periodística tales como la obtención de entrevistas y el acceso a los lugares que las permitan gozan también de la referida protección constitucional. Así, los controles previos que se impongan a dichas actividades que pretenden recabar y recolectar información devienen en una

⁴⁷ *Ibid.* Párr. 103.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 2019. M.P.: Diana Fajardo Rivera.

⁴⁹ Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C 431. Párr. 107; Corte IDH. Palacio Urrutia y otros vs Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C 446. Párr. 94.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

forma de censura que puede desincentivar a la prensa para informar sobre determinados asuntos de interés público.⁵⁰

Habiendo establecido esto, nos permitimos recordar que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la prohibición de censura es imbatible. En efecto, mientras que hay otros preceptos constitucionales que permiten prueba en contrario, o algunas excepciones, la prohibición de censura previa es absoluta. En consecuencia, no existe ningún argumento legal o constitucional que la justifique, por lo que cualquier disposición que *“constituya censura implica, ipso jure, una violación del derecho a la libertad de expresión”*.⁵¹ Por ello, imponer una restricción u obstáculo materializado en la necesidad de cumplir los requisitos del reglamento interno del INPEC y de obtener una autorización por parte del INPEC para el acceso a centros penitenciarios cuando se pretenda la entrevista de un interno o condenado es un obstáculo al *newsgathering* o reportería y resulta en un control previo del acceso a la constitutivo de una forma de censura prohibida por la constitución y la jurisprudencia de esta Corte.

En virtud de lo anteriormente expuesto, los apartes subrayados violan los artículos 20 y 73 de la Constitución y deben ser declarados inexecutable.

SEGUNDO CARGO: La autorización administrativa vulnera las garantías establecidas en el artículo 20 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional respecto de la libertad de expresión de personas condenadas y reclusas en establecimientos carcelarios.

Con ocasión de la especial sujeción que tienen las personas privadas de la libertad frente al Estado se ha reconocido que la libertad de expresión es un derecho que puede encontrarse restringido para la población reclusa en establecimientos carcelarios, sin embargo, dicha restricción *“sólo puede estar dirigido al cumplimiento y preservación de los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del recluso y la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de los establecimientos carcelarios”*.⁵² A la luz de esta consideración, se estima que la restricción impuesta por el aparte demandado de la norma al no dirigirse a los fines antes mencionados o resultar desproporcionada para ello, consiste en una restricción ilegítima al derecho a la libertad de expresión de las personas condenadas.

La jurisprudencia de esta Honorable Corte ha sido clara en establecer que el ingreso de individuo a la cárcel implica que entre la administración penitenciaria

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-650 de 2003. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007 M.P: Manuel José Cepeda Espinosa).

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T 706 de 1996. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.



y este exista una relación de especial sujeción, caracterizada por el hecho de que la administración *“adquiere una serie de poderes particularmente intensos que la autorizan a modular y limitar el ejercicio de los derechos fundamentales de los internos.”*⁵³. Igualmente, la Corte ha indicado que la libertad de expresión se encuentra dentro de aquellos derechos que pueden ser limitados en aras de la conservación del orden, la disciplina y la convivencia.

Sin embargo, este Tribunal ha sido igualmente claro en expresar que aunque la libertad de expresión puede ser un derecho limitado, la vida penitenciaria y carcelaria no constituye un ámbito inmune a su eficacia. Así fue expresado que:

“En efecto, la democracia y el pluralismo no se terminan en las puertas de la prisión. Por el contrario, el interno debe ser considerado como un interlocutor válido que, pese a su situación de privación de la libertad, necesita estar informado y, puede, a su vez, manifestar sus opiniones y pensamientos y las informaciones que, conforme a éstos, considere pertinentes.”⁵⁴

En atención a que algunos derechos solo pueden ser restringidos pero no limitados en su totalidad, la Corte explícitamente ha indicado que las restricciones son viables sólo si las mismas persiguen fines específicos:

“La restricción a los derechos fundamentales de los reclusos, derivada del ejercicio de las facultades de las autoridades carcelarias, sólo es viable en cuanto tienda a hacer efectivos los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del interno y la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de las prisiones.”⁵⁵

En la misma decisión, la Corte afirmó que solo resultan legítimas las restricciones impuestas a los derechos fundamentales de los internos cuando cumplen las siguientes condiciones:

“(1) debe tratarse de un derecho fundamental que, por su naturaleza, admita restricciones en razón de las necesidades propias de la vida carcelaria; (2) la autoridad penitenciaria que efectúa la restricción debe estar autorizada, por vía legal o reglamentaria, a llevar a cabo la mencionada restricción; (3) el acto restrictivo de un derecho fundamental de los internos sólo puede estar dirigido al cumplimiento y preservación de los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del recluso y la conservación del orden, la disciplina

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 023 de 2002. M.P: Clara Inés Vargas Hernandez.



y la convivencia dentro de los establecimientos carcelarios; (4) la restricción de un derecho fundamental de los internos por parte de la autoridad penitenciaria debe constar en acto motivado y, en principio, público; y, (5) la restricción debe ser proporcionada a la finalidad que se busca alcanzar.⁵⁶

Ahora, al examinar la limitación impuesta por los apartados de la norma aquí demandada bajo los criterios que es posible evaluar en abstracto, es decir los numerales 1, 2, 3 y 5, la medida no cumple con por lo menos dos de estos. Específicamente, la medida (i) no se dirige a los fines especialmente contemplados por la Corte (ii) en caso de hacerlo, no resulta proporcional a la finalidad perseguida.

Toda vez que la medida debe tener como fin aquellos por los cuales han sido instituidas las relaciones de especial sujeción en el ámbito carcelario, es decir, la resocialización y la conservación de la seguridad carcelaria, pasará a evaluarse individualmente cada escenario.

Respecto de la resocialización de los internos, la Corte ha establecido que esta consiste “únicamente, en lograr que el interno no reincida en las actividades delictuosas que determinaron su entrada a la prisión.”⁵⁷ Así, es claro que la imposición de una autorización por parte de una autoridad administrativa para que el interno pueda ofrecer una entrevista a un medio de comunicación o a un periodista, no encuentra relación directa con dicho fin. Ello pues, el ejercicio de la libertad de expresión por parte del interno en ese escenario no constituye de ninguna forma la reincidencia en actividades delictivas. Así mismo, la limitación impuesta no se relaciona con prevenir que el interno reincida en actividades delictivas sino que limita el ejercicio legítimo de la libertad de expresión.

Ahora bien, es posible afirmar que la medida persigue el mantenimiento de la seguridad, convivencia y disciplina dentro del establecimiento carcelario al limitar el ingreso de periodistas y medios de comunicación, sin embargo, la autorización impuesta resulta desproporcionada para dicho fin puesto que existen medidas menos lesivas para el derecho a la libertad de expresión de los condenados.

Respecto de la proporcionalidad de las medidas que restringen los derechos de la población carcelaria la Corte ha expuesto que “*es necesario que tales medidas resulten útiles, necesarias y proporcionadas a la finalidad que se busca alcanzar*”,⁵⁸ igualmente ha aclarado que “*es necesaria porque no existen otros medios menos onerosos en la situación*”.⁵⁹ Teniendo en cuenta dichos criterios la

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia T 706 de 1996. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia T 705 de 1996. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia T 517 de 1998. M.P: Alejandro Martínez Caballero.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

medida no resulta proporcional, puesto que el fin perseguido, es decir mantener la seguridad y orden dentro del plantel, puede ser conseguido mediante alternativas mucho menos lesivas para el derecho a la libertad de expresión. Tales como la disposición de un espacio dentro del plantel para dichas entrevistas o la notificación previa de la entrevista, así el plantel podrá conocer sobre su existencia y fecha con el fin de tomar las medidas necesarias para garantizar el orden. Igualmente, existen otras medidas dentro de los planteles para garantizar la seguridad durante las entrevistas como aquellas que ya aplican a otro tipo de visitas dentro de los establecimientos carcelarios.

Por lo antes lo antes explicado, la autorización administrativa para el acceso de medios de comunicación o periodista a los centros de reclusión no persigue los fines establecidos para la sujeción especial en el ámbito carcelario o resultar desproporcionada para los mismos. En consecuencia, la medida es ilegítima y afecta gravemente el ejercicio de la libertad de expresión de condenados que cumplen una pena intramural.

TERCER CARGO: El control previo de acceso a la información impuesto por los apartes *“siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”* y *“[e]n caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.”* del artículo 115 de la Ley 65 de 1983 viola el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 y la protección reforzada de la actividad periodística dispuesta en el artículo 73 de la Constitución.

El control previo que la norma acusada impone respecto del acceso a la información se dirige específicamente a la actividad periodística, por lo que resulta adecuado recordar que este Honorable Tribunal ha planteado que el derecho de acceso a la información goza de una especial prevalencia cuando se busca la obtención de ésta con fines periodísticos. A su vez, los apartados demandados vulneran el derecho al trabajo de los y las periodistas, pues al supeditar el acceso a centros penitenciarios a la autorización administrativa y el cumplimiento de los requisitos que establezca el reglamento interno del INPEC limita la posibilidad de estos para investigar e informar sobre hechos de interés público, lo cual es un elemento fundamental del ejercicio de la profesión periodística.

La Corte IDH ha expresado de forma clara que *“el ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

*ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado.*⁶⁰ A su vez, ese mismo Tribunal planteó que la profesión de periodista implica buscar, recibir y difundir información, es decir, requiere que una persona se involucre en actividades definidas o encerradas en la libertad de expresión.⁶¹ Por su parte, para la Corte Constitucional la actividad periodística es uno de los canales más importantes que permite materializar el derecho a la información, puesto que las investigaciones que se hacen en el ejercicio de esta profesión permiten garantizar la doble vía del derecho al informar y ser informado de forma veraz.⁶²

En igual sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que la especial protección que se le otorga al ejercicio periodístico y a los medios masivos de comunicación, proveniente de los artículos 20, 73 y 74 se fundamenta también en los distintos roles que esta posee en la sociedad:

57.1. Rol de educador. Los medios de comunicación y la prensa actúan como difusores del conocimiento. Esto permite que el público en general pueda acceder a información sobre hechos, conocimiento científico, las leyes que los regulan e información pública en sentido amplio, que de otro modo no podrían conocer. Es una fuente que centraliza y luego difunde el conocimiento, lo que permite que la ciudadanía se eduque y la democracia se fortalezca[142].

57.2. Mecanismo de contribución al diálogo social. El acceso al conocimiento que la prensa y los medios masivos de comunicación, junto con el análisis investigativo adoptado por la misma, llevan a un mayor diálogo y debate pacífico de la ciudadanía en torno a los asuntos de interés público[143].

57.3. Guardián de la democracia[144]. La prensa y los medios masivos de comunicación han sido denominados “el cuarto poder” o el “guardián de la democracia”, en alusión a la función que ejercen de control a la Administración Pública, y su designación como instrumento de rendición de cuentas a aquellos que detentan el poder[145].⁶³ (se subraya).

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha cobijado el ejercicio del periodismo con garantías que privilegian el acceso a la información

⁶⁰ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas. Serie A. No. 05. Párr. 74.

⁶¹ *Ibid.* Párr. 72.

⁶² Corte Constitucional. Sentencia SU-191 de 2022. MP.: Gloria Stella Ortiz Delgado. Párr. 48.

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2021. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

con fines investigativos, especialmente, cuando se busca mostrar a la opinión pública asuntos de relevancia social⁶⁴. Por su parte, la sentencia SU-091 de 2022 expone lo anterior en los siguientes términos: *“por lo tanto, existe una protección calificada al derecho a la información (tanto a su acceso como a su difusión) en cabeza de los periodistas dada la relevancia de su trabajo en un Estado democrático (artículo 1º superior)”*⁶⁵.

A su vez, la Corte IDH ha indicado que *“es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca.”*⁶⁶ Asimismo, la Corte ha afirmado que *“para que la prensa pueda desarrollar su rol de control periodístico debe no solo ser libre de impartir informaciones e ideas de interés público, sino que también debe ser libre para reunir, recolectar y evaluar esas informaciones e ideas. Lo anterior implica que cualquier medida que interfiera con las actividades periodísticas de personas que están cumpliendo con su función obstruirá inevitablemente con el derecho a la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva.”*⁶⁷ En línea con la necesidad de que la prensa sea libre para buscar y recolectar información, la imposición de obstáculos que retrasan e impiden el acceso a la información en un tiempo corto y oportuno riñen con la naturaleza perecedera de las noticias, sobre ello el TEDH expuso que *“las noticias son un bien perecedero y demorar su publicación, incluso por un periodo corto de tiempo, puede hacer que pierdan por completo su valor e interés”*⁶⁸ (traducción propia).

Así, la posibilidad de investigar y acceder a información figura como parte fundamental del ejercicio del periodismo y, como tal, una limitación que impida a periodistas acceder a información de interés público afecta igualmente su derecho al trabajo en tanto perjudica e impide el ejercicio de su profesión. Sobre las limitaciones al ejercicio de la profesión periodística la Corte Constitucional ha expresado en ocasiones anteriores que *“hay actividades profesionales de la mayor trascendencia social que en ningún caso pueden ser sujetas, para su ejercicio, a controles previos, como sucede con el periodismo, porque es más*

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-191 de 2022. MP.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁵ *Ibidem*. Párr. 48.

⁶⁶ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 119.

⁶⁷ Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C 431. Párr. 107; Corte IDH. Palacio Urrutia y otros vs Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C 446. Párr. 94.

⁶⁸ TEDH. Observer and Guardian v. The United Kingdom. Aplicación no. 13585/88. Sentencia del 26 de noviembre de 1991. Párr. 60. Cita original “news is a perishable commodity and to delay its publication, even for a short period, may well deprive it of all its value and interest.”



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

peligroso para la democracia controlarlo que permitir su libre ejercicio así éste pueda ocasionalmente llevar a excesos o abusos.⁶⁹

Se ha explicado de forma suficiente cómo mediante la imposición de obstáculos o interferencias en las actividades que desarrollan los periodistas con el fin de reunir y recabar información se desincentiva la investigación sobre determinados asuntos de interés público y se crea un efecto censor respecto de los mismos según lo dispuesto por estamentos de nivel internacional. Se observa entonces que la imposición de una restricción u obstáculo materializado en la necesidad de obtener una autorización por parte de una autoridad del ejecutivo para el acceso a centros penitenciarios cuando se pretenda la entrevista de un interno o condenado va en desmedro de las garantías para el ejercicio de la labor de la prensa pues interfiere en su actividad para reunir y recolectar e información.

Ahora bien, la limitación que se impone respecto del derecho al trabajo y la protección reforzada de la labor de los periodistas se acentúa, toda vez que obstaculiza su acceso a centros de poder que resultan trascendentales para informar sobre fenómenos que requieren urgentemente del periodismo investigativo. Sobre el asunto, esta Corte desde el año 1998 ha reconocido que el Sistema Carcelario y Penitenciario sufre de una serie de defectos estructurales que ponen en riesgo los derechos de las personas que están o pueden llegar a estar privadas de la libertad.⁷⁰ En principio se consideró que dichos problemas referían al hacinamiento dentro de los establecimientos carcelarios. Dicha visión se ha renovado con el paso del tiempo y la Corte ha considerado que

“la vulneración de los derechos de los reclusos va más allá del hacinamiento y se extiende a distintas áreas - en buena parte debido también a las condiciones de sobrepoblación -, tales como el trabajo, la educación, la alimentación, la salud, la familia, la recreación, etc. En efecto, los puestos de trabajo y de educación son escasos en relación con la demanda sobre ellos, lo cual significa, nuevamente, que en estas áreas se impone la ley del más fuerte y campea la corrupción y la extorsión. Igualmente, es evidente para todos que los procedimientos para las visitas - con las esperas interminables, la falta de espacio para las visitas conyugales y familiares, etc. - no facilitan la unidad e integración familiar. Asimismo, se conoce de muchos casos de personas enfermas que requieren tratamiento hospitalario, pero no pueden ser trasladados a los centros médicos por carencia de personal de guardia.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 650 del 2003. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁰ Ver: Sentencias T 153 de 1998; Sentencias T 388 de 2013; Sentencia T 762 de 2015. Sentencia SU 122 de 2022.

Hechos similares ocurren con las diligencias judiciales, etc.”⁷¹ (se subraya).

Frente a tal escenario de múltiples y continuas violaciones de derechos humanos el papel de la prensa ha sido fundamental para que las misma se hagan públicas y exista control ciudadano sobre estas. Ello fue así reconocido por esta Honorable Corte al precisar que han sido los medios de comunicación los encargados de recordar periódicamente al país la situación de las cárceles.⁷²

Las periodistas ven limitadas sus posibilidades de acceso a información relevante, pues las entrevistas a condenados y el ingreso a centros penitenciarios pueden servir para brindar contexto a investigaciones o pueden ser fuentes primarias de las mismas. En este sentido, al establecer que el periodista debe obtener un permiso administrativo para poder ejercer su labor se termina supeditando su labor investigativa a la voluntad de una autoridad administrativa, limitando así sus posibilidades de producir noticias de claro interés para la ciudadanía. A su vez, la necesidad de cumplir con los requisitos que se establezca en el reglamento del INPEC funciona como una herramienta que permite vetar el acceso de medios de comunicación a centros penitenciarios y, de esta manera, abrir una ventana para arbitrariedades frente al acceso a la información.

En consecuencia de la limitación impuesta, los medios de comunicación no pueden cumplir a cabalidad los roles que le caracterizan como guardián de la democracia, contribuyente del diálogo social y educador en tanto difunde conocimiento e información. A su vez, el trabajo de los y las periodistas se ve gravemente afectado cuando se obstaculiza su acceso a centros penitenciarios, puesto que ello les impide investigar e informar, actividades fundamentales de su trabajo, sobre asuntos de alto interés público. En virtud de la anterior, el aparte demandado viola los artículos 25 y 73 de la Constitución y debe ser declarada inconstitucional.

CUARTO CARGO: El control previo de acceso a la información impuesto por los apartes “siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” y “[e]n caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” del artículo 115 de la Ley 65 de 1983 viola los principios de separación de poderes y colaboración armónicos dispuestos en el artículo 113 de la Constitución.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia T 388 de 2013. M.P.: María Victoria Calle Correa.

⁷²*Ibid.*



El control impuesto vulnera el principio de separación de poderes y colaboración armónica de las ramas del poder público establecido en el artículo 113 constitucional, al postular que la decisión respecto del ingreso de periodistas a centros de reclusión en general y cuando se tenga la intención de entrevistar a un condenado recae únicamente en el ejecutivo. Esto resulta en una atribución desmedida de poder al ejecutivo respecto de la toma de una decisión trascendental frente a la capacidad de los medios de comunicación y periodistas de informar sobre asuntos de interés público indispensables para el control ciudadano y el debate democrático, tales como información relacionada con procesos judiciales, delitos, corrupción, violaciones de derechos humanos e, incluso, de control sobre el propio INPEC.

El principio de separación de poderes tiene como objeto evitar la concentración excesiva o la distribución arbitraria del poder público, con el fin de evitar el abuso y el irrespeto de derechos y libertades fundamentales, así como prevenir la interferencia en el eficaz funcionamiento del Estado.⁷³ En términos de la jurisprudencia constitucional:

“la separación de poderes cumple dos funciones esenciales: (i) garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos, a través de la protección frente a la conformación de poderes públicos omnímodos; y (ii) racionalizar la actividad del Estado y el ejercicio de ese poder político, mediante la instauración de órganos especializados, autónomos, independientes y con competencias definidas por la Constitución y la Ley.[48] Estas funciones se cumplen a partir de un arreglo institucional que mantenga contenidos los poderes públicos, de modo que ninguno esté en la posibilidad de vaciar de contenido las facultades y competencias de otro, objetivos que se satisfacen a través de un sistema de controles interorgánicos que hagan efectivos los frenos y contrapesos entre ellos. A su vez, ese mismo modelo debe contar con herramientas que faciliten la acción coordinada de tales poderes, por medio de la colaboración armónica y con el objeto de cumplir con los fines esenciales del Estado.”⁷⁴(se subraya).

Así, resulta claro que con el fin de prevenir el abuso del poder por parte del ejecutivo y resguardar los derechos de la población que está o puede llegar a estar privada de su libertad, el legislador previó la figura de los jueces de ejecución de penas. En la Ley 906 de 2004 se prevé como una autoridad que resguarda y vigila el cumplimiento de las garantías previstas para condenados mediante, por

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁷⁴ *Ibid.*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

ejemplo, la verificación del lugar y condiciones en los que los condenados cumplen sus penas o la evaluación constante del proceso de resocialización de los condenados.⁷⁵ Incluso, el artículo 51 del Código Penitenciario establece como fin de dichos jueces garantizar la legalidad de la ejecución de las sanciones penales y dentro de sus labores les asigna la función conoce de forma general de *“las peticiones que los internos o apoderados formulen en relación con el Reglamento Interno y tratamiento penitenciario en cuanto se refiera a los derechos y beneficios que afecten la ejecución de la pena.”*⁷⁶

Ahora, la figura de los jueces no solamente pretende limitar y vigilar la función que cumple el INPEC como autoridad del ejecutivo encargada de la administración de los centros penitenciarios, sino que también se busca que ambas ramas del poder actúen de forma coordinada y armónica en cuanto a la ejecución de sanciones penales. Así fue contemplado por el legislador y atendido por esta Corte:

“En cuanto a la ejecución de las penas, el artículo 459 de la Ley 906 parcialmente acusado, señala que la sanción penal impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, corresponde ejecutarla a las autoridades penitenciarias bajo la supervisión y control del INPEC, en coordinación con el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.”⁷⁷

Igualmente respecto de la necesidad de colaboración armónica en el contexto particular del Sistema Penitenciario y Carcelario, la Corte Constitucional ha expuesto de forma puntual:

“entre las medidas que deben ser adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional, “[l]a política criminal debe fundarse en un contexto institucional que actúe de forma mancomunada y coherente.”[241] Por esta razón, deben ser fortalecidos los “espacios de coordinación interinstitucional, que aseguren armonía y sintonía entre los diferentes órganos e instancias del Estado.”[242] Además, en los términos de la Sentencia T-762 de 2015, “para que la política pública en materia criminal sea coherente, estable y consistente, las entidades encargadas de su formulación y diseño deben crear mecanismos de coordinación y colaboración armónica, para que todas las acciones y medidas se dirijan hacia la consecución de un objetivo común.”⁷⁸ (se subraya)

⁷⁵ Ley 906 de 2004. Artículo 459.

⁷⁶ Ley 65 de 1993. Artículo 51. Numeral 4.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 233 de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU 122 de 2022. M.P.: Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En torno a los desarrollos legales y constitucionales antes expuestos se precisa que la atribución exclusiva para autorizar el acceso de periodistas y medios de comunicación, con el fin de realizar entrevistas a condenados, en cabeza del director general del INPEC y la facultad para establecer un reglamento interno que impone requisitos para el acceso de los medios y periodistas a los centros de reclusión socava el principio de separación de poderes y colaboración armónica.

En primer lugar la norma confiere dicha potestad únicamente al ejecutivo sin prever ningún tipo de control por parte de otra autoridad, en tal punto no debe ser perdido de vista que el acceso a estos centros penitenciarios permite, entre otros, el control de la ciudadanía sobre las funciones en cabeza del INPEC y no resulta plausible que la posibilidad de acceder a los mismos esté sometida únicamente a la autorización de la entidad que se pretende controlar. Igualmente, la norma socava las funciones de los jueces de ejecución de penas en el caso de las entrevistas a los condenados en tanto el legislador dispuso que serían estos los encargados de conocer de forma general sobre las peticiones respecto del tratamiento penitenciario de condenados cuando se relacionen con algún tipo de derecho, así debe ser tenido en cuenta que la petición respecto de una entrevista permite al condenado el ejercicio de sus libertades de expresión e información, por consiguiente, el rol del juez en la mismas resulta imprescindible. Finalmente, se precisa que no existe colaboración armónica puesto que no se prevé ningún tipo de mecanismo para que el poder ejecutivo y judicial participen de forma coordinada y mancomunada en dicha decisión o se ejerza algún tipo de control sobre esta.

Adicionalmente, consagrar esa decisión en cabeza de solo una rama del poder público le garantiza la posibilidad de obstaculizar investigaciones periodísticas que recaigan sobre funcionarios o asuntos del Ejecutivo, como efectivamente muchas veces ocurre. El hecho de que se obstaculice la colaboración armónica de los poderes públicos en la decisión de conceder entrevistas a las personas privadas de la libertad tiene efectos directos e inmediatos en el desarrollo de investigaciones periodísticas de interés público.

Por lo anteriormente dicho, el aparte demandado de la norma debe ser declarado inconstitucional al vulnerar los principios de separación de poder y colaboración armónica previstos en el artículo 113 constitucional.

QUINTO CARGO: El control previo de acceso a la información impuesto por los apartes *“siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”* y *“[e]n caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” del artículo 115 de la Ley 65 de 1983 vulnera el mandato constitucional de que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de la dignidad y los derechos humanos.

En el marco de su labor esta Honorable Corte no ha sido ajena a los retos que posee el Sistema Carcelario en torno a la protección de los derechos humanos de la población privada de la libertad. Así, desde el año 1998 en la sentencia T 153 reconoció que existía un estado de cosas inconstitucional con ocasión del hacinamiento en distintos centros penitenciarios del país.⁷⁹ Más adelante en el año 2013, mediante la sentencia de T 388 expuso que dicho estado de cosas inconstitucional se producía no únicamente por el hacinamiento, sino que encontraba su razón de ser en otras circunstancias vulneratorias de derechos que suceden dentro de las cárceles.

En torno a lo antes explicado, la Corte formuló el derecho de toda persona privada de la libertad *“a que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de su dignidad y orientada a materializar el goce efectivo de sus derechos”*.⁸⁰ La medida acusada en estos apartados deviene en una vulneración de dicho mandato puesto que figuran como parte de la política carcelaria una autorización y la posibilidad de limitar el acceso mediante la imposición de requisitos en el reglamento que afecta los derechos a la libertad de expresión e información tanto de la población privada de la libertad como de medios de comunicación y periodistas.

A la luz de la jurisprudencia constitucional, la política carcelaria debe poner en el centro de sus preocupaciones y desarrollo los derechos de las personas que al estar privadas de la libertad se encuentran en una relación de sujeción con el Estado.⁸¹ Tales derechos, como fue expuesto antes, incluyen el derecho a la libertad de expresión e información de dicha población. Específicamente, la sentencia T 388 de 2013, la cual formula el mandato de desarrollar una política carcelaria respetuosa con los derechos de las personas presas, expone que poseen dentro de las garantías que se protegen se encuentra el derecho a la palabra:

“7.5.5.8. Derecho a la palabra. La Corte ha reconocido el derecho que tienen las personas privadas de la libertad a comunicarse con personas en el exterior de la prisión, con el debido respeto a la intimidad. Se

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia T 153 de 1998. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia T 388 de 2013. M.P.: María Victoria Calle Correa.

⁸¹ *Ibid.*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

pueden, por ejemplo, establecer condiciones de modo, tiempo y lugar, pero no suspender o anular el derecho.”⁸² (Se subraya)

La misma decisión expone que una política criminal que tiene como eje los derechos de las personas privadas de la libertad debe brindar condiciones para que los mismos estén disponibles, lo cual implica que no existan barreras u obstáculos para la demanda o el ejercicio de los derechos.⁸³ Sin embargo, como se ha expuesto de forma reiterada, la autorización administrativa y la limitación del cumplimiento de requisitos contemplados en el reglamento para que periodistas puedan ingresar a centros penitenciarios con el fin de realizar entrevistas a personas condenadas, resulta en un obstáculo para que las personas privadas de la libertad ejerzan su derecho a la libertad de información y para que los periodistas y medios de comunicación accedan a información de alto interés público.

En igual sentido, la Corte expuso que una política carcelaria centrada en el goce de los derechos y garantías fundamentales de las personas privadas de la libertad debe promover la información y formación de la ciudadanía. Respecto de dicho supuesto establece:

“es deber del Estado promover una política informativa que asegure a las personas la posibilidad de conocer los hechos criminales que ocurren, dentro de un contexto que permita entender la dimensión de lo sucedido. El carácter participativo y democrático de una política pública como la criminal, implica la existencia de un conjunto de medios de comunicación que, en libertad, puedan ofrecer la información necesaria para que las personas, autónomamente, participen y actúen políticamente.”⁸⁴ (se subraya).

Así, es claro que la importancia de acceder a la información respecto de centros carcelarios radica en que es ello lo que permite que la política carcelaria sea participativa y esté expuesta al control ciudadano. La garantía de acceso a la información brinda a todos los ciudadanos, asociaciones políticas y sociales, la posibilidad de *“ejercer control sobre el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas carcelarias específicamente, y criminales de forma amplia.”*⁸⁵

Ahora bien, el acceso a la información del sistema carcelario no implica o se refiere únicamente a aquella que puedan brindar la entidades encargadas de su

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

administración pues, como se ha precisado antes, los internos de centros carcelarios resultan en una fuente primaria y de especial importancia para que periodistas, medios de comunicación, académicos, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general obtengan información respecto del funcionamiento y estado de estos. Así, la imposición de obstáculos en el acceso a dicha información, como la autorización administrativa para entrevistas o aquellos que funcionen como limitación al contemplarse dentro del reglamento, deviene en inconstitucional al incluir una medida la cual, contrario a promover los derechos de la población privada de la libertad y permitir el acceso a la información, actúa en contra de ellos. En consecuencia, la medida interpuesta no puede figurar como parte de una política carcelaria centrada en la protección y el goce de derechos fundamentales de personas privadas de la libertad, razón por la cual los apartes demandados deben ser declarados inexecutable.

V. II. Los apartes “*siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario*” y “[e]n caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” vulnera normas internacionales, aplicables en virtud del bloque de constitucionalidad.

En adición a las claras incompatibilidades existentes entre las normas demandadas y la Constitución Política, surgen también una serie de incongruencias, que derivan en la inconstitucionalidad de la norma, provenientes de violaciones a tratados y convenios internacionales suscritos por Colombia. En efecto, además de las vulneraciones al texto constitucional, se evidencia una contradicción entre la norma demandada y: (i) el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre aquél; y (ii) el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su interpretación por parte de cuerpos autorizados en el seno de las Naciones Unidas.

La relevancia de estas violaciones, que se desarrollan más adelante, radica en que -por sí mismas- acarrear la inconstitucionalidad de la norma, en virtud del bloque de constitucionalidad. Ciertamente, la Corte Constitucional a lo largo de su existencia ha reconocido que algunos de los tratados internacionales, dentro de los que se encuentran los que se alegan vulnerados, constituyen parámetros legítimos para el estudio de constitucionalidad de las leyes de la República. Al respecto, se ha conceptualizado:

“La Corporación definió entonces el bloque de constitucionalidad como aquella unidad jurídica compuesta “por [...] normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu.”

La incorporación en la doctrina jurídica nacional de una institución como el bloque de constitucionalidad surgió entonces del reconocimiento de la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos sobre el orden interno pero también, y de manera específica, de la necesidad de armonizar dicho principio con la ya tradicional preceptiva constitucional que erige a la Carta Política en el estatuto de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico nacional. Ciertamente, el artículo 4º de la Constitución Política establece que la Constitución es norma de normas y que en caso de incompatibilidad con cualquiera de las normas subordinadas, aquella se aplicará de preferencia.

Del análisis de los artículos 4º y 93 de la Constitución Política era evidente para la Corte que la coexistencia de dos jerarquías normativas de carácter prevalente constituía un escenario jurídico de gran complejidad; por esta razón, la Corporación entendió que la única manera de conciliar dicha contradicción era aceptando que los tratados internacionales de los cuales Colombia es Estado parte, en los que se reconocieran derechos humanos de conculcación prohibitiva en estados de excepción, también tenían jerarquía constitucional y conformaban, con el texto del Estatuto Superior, un solo bloque normativo al que la legalidad restante debía sumisión”⁸⁶(se subraya).

Así las cosas, resulta evidente que, de acuerdo con la evolución jurisprudencial de la Corte Constitucional, se ha otorgado un valor especial a los tratados internacionales sobre derechos humanos, que los sitúa dentro del bloque de constitucionalidad a partir del cual se debe estudiar la exequibilidad de las normas. En este sentido, resulta pertinente analizar la compatibilidad de los apartes demandados del artículo 115 del Código Penitenciario y Carcelario con los instrumentos internacionales que disponen pautas sobre la materia. En efecto, es innegable que el bloque de constitucionalidad ha:

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-067 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.



“permitido que los tratados de derechos humanos y de derecho humanitario, así como la doctrina elaborada por las instancias internacionales, hayan entrado con fuerza en la práctica jurídica colombiana. Por ejemplo, es claro que hoy en Colombia, conforme a la doctrina desarrollada por la Corte Constitucional, los convenios de derecho humanitario y gran parte de los otros tratados de derechos humanos, tienen rango constitucional, y hacen parte del bloque en sentido estricto”⁸⁷.

En consideración de lo anterior, se procede al estudio de cada cargo en concreto:

SEXTO CARGO: El control previo de acceso a la información impuesto por los apartes “siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” y “[e]n caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” del artículo 115 de la Ley 65 de 1983 viola las protecciones establecidas para la libertad de expresión en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las protecciones establecidas para la libertad de expresión en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) fue aprobada mediante la Ley 16 de 1972, y ratificada el 31 de julio de 1973. Desde entonces, se encuentra vigente y resulta aplicable para Colombia. Sobre su relevancia para el ordenamiento jurídico interno, se ha conceptuado en múltiples ocasiones y se ha reconocido que como instrumento relativo a los derechos humanos, forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

En efecto, se ha llegado incluso a afirmar que la jurisprudencia que produce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud de su labor interpretativa de la Convención, también constituye un criterio interpretativo que debe ser tenido en cuenta al momento de estudiar la constitucionalidad de las leyes de la República. Al respecto, en la sentencia C-469 de 2016, la Corte Constitucional conceptuó:

“En resumen, (i) en virtud del carácter judicial de la Corte IDH, su creación por la CADH y su competencia para interpretar con autoridad la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia que emite posee especial relevancia bajo las funciones integradora e

⁸⁷ Rodrigo Uprimny, El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_46.pdf.



interpretativa del bloque de constitucionalidad. (ii) Los criterios interpretativos de la CIDH, si bien no tienen el mismo carácter que aquellos de la Corte IDH, permiten ilustrar y sirven de fuente complementaria en la determinación del alcance de la Convención y como elemento orientador en la adscripción del sentido de los derechos constitucionales fundamentales⁸⁸. (se subraya)

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) fue ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1968 y fue aprobado por el Congreso de la República a través de la Ley 74 de 1968. No obstante, entró en vigencia hasta 8 años después, el 23 de marzo de 1976. Desde entonces, ha sido admitido como uno de los instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad en sentido estricto y que, por tanto, debe ser tenido en cuenta al estudiar la exequibilidad de las normas. Así lo ha referido la Corte en diversas sentencias de constitucionalidad⁸⁹. Más explícitamente, la Corte ha indicado que los artículos del pacto constituyen “parámetros de jerarquía constitucional para ejercer el control de constitucionalidad al hacer parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*”.⁹⁰

Así, no cabe duda entonces de que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y, en esa medida, su estudio resulta esencial para determinar la constitucionalidad de las normas. A la vez, resulta evidente que la Corte Constitucional ha sido enfática en otorgar a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos un lugar privilegiado en el ordenamiento jurídico interno, hasta tal punto de incluso reconocer que los criterios de su intérprete autorizado también son vinculantes constitucionalmente. Ahora bien, es importante resaltar que en adición a estos criterios desarrollados por el derecho interno, de la convención misma también han derivado otro tipo de mecanismos que hacen obligatoria su aplicación en los estados partes.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a argumentar cómo el aparte acusado viola el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para exponer este cargo, nos enfocaremos en el texto de dichos artículos, al igual que la interpretación dada a estos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Como criterio auxiliar, además, se

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-469 de 2016, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁹ Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C 046 de 2006, M.P.: Álvaro Tafur Galvis y Corte Constitucional, Sentencia C 820 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C 504 de 2007. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.



acudirá a la ya referida jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, encargado de brindar una protección similar a ese derecho. Asimismo, el análisis que se hará a continuación teniendo en cuenta que la Corte IDH ha dicho que *“las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de las ideas”*⁹¹ y que *“si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana”*⁹², se debe tener a la jurisprudencia del TEDH como un mínimo de protección para ese derecho.

En virtud de la jurisprudencia interamericana, el artículo 13.2 de la Convención Interamericana exige el cumplimiento de tres condiciones básicas para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible, a saber: *“(1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material, (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr.”*⁹³ A su vez, la Corte Constitucional ha dicho que cuando se establece una limitación a la libertad es necesario que *“la constitucionalidad de dicha medida sea estudiada bajo el test tripartito”*.⁹⁴ De manera similar al sistema interamericano de derechos humanos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que las restricciones a la libertad de expresión deben cumplir con el test tripartito, consistente en: i. Legalidad; ii. Persecución de una finalidad legítima en los términos del Pacto y iii. Necesidad y proporcionalidad

Este cargo no aborda la primera parte del test, puesto que no se cuestiona la legalidad de la medida. Ahora, del espíritu de la norma podría llegar a considerarse que la misma se orienta al mantenimiento del orden público y la garantía de derechos de terceros a través del control de la seguridad dentro de los centros penitenciarios. Así, la CIDH ha explicado que *“la jurisprudencia interamericana ha sido clara en precisar que en los casos en que se impongan limitaciones a la libertad de expresión para la protección de los derechos ajenos, es necesario que estos derechos se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a la autoridad que impone la*

⁹¹ Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 50.

⁹² Ibid. Párr. 52.

⁹³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. CIDH. Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión. 2010.

⁹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 135 de 2020. M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

limitación.”⁹⁵ En el mismo sentido, “cualquier afectación del orden público invocada como justificación para limitar la libertad de expresión debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas.”⁹⁶

Ahora, si se considera que la norma puede perseguir objetivos legítimos, como la seguridad de reclusos, guardias y demás personas que se encuentran en la cárcel, la propia Corte Constitucional ha reconocido, respecto de la evaluación de otras medidas que pretenden garantizar la seguridad dentro de los centros penitenciarios, que ello no necesariamente lleva a justificar cualquier método utilizado para controlar la seguridad, en especial cuando los mismos resultan violatorios de garantías constitucionales.⁹⁷ Al respecto es necesario recordar que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que:

“Cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza.”⁹⁸

En la misma línea, la Corte IDH en el caso Usón Ramírez v. Venezuela, al estudiar una restricción a la libertad de expresión a la luz del test tripartito expresó:

“resulta pertinente aclarar que la legitimidad del fin es sólo uno de los elementos en el presente análisis de proporcionalidad y no necesariamente hace que la restricción en cuestión haya sido legal (lo cual ya fue analizado por el Tribunal supra, párrs. 50 a 58), por la vía idónea, necesaria o proporcional (lo cual el Tribunal analizará infra, párrs. 67 a 68).”⁹⁹

Por ello, es necesario analizar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad del control previo que se impone para el acceso de medios de comunicación a centros de reclusión.

⁹⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. CIDH. Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión. 2010. Párr. 77.

⁹⁶ *Ibid.* Párr. 82.

⁹⁷ Ver: Corte Constitucional. Sentencia T-848 de 2005. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2005. M.P.: Alvaro Tafur Galvis.

⁹⁸ Comité de DDHH de la ONU. Observación general N° 34. Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011. Párr. 35.

⁹⁹ Corte IDH. Caso Usón Ramírez v. Venezuela. Sentencia del 20 de noviembre de 2009. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C N° 207. Párr. 66.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Se observa que la palabra “necesarias” del artículo 13 de la CADH ha sido interpretada por la Corte IDH como “*necesarias en una sociedad democrática*”¹⁰⁰. Teniendo en cuenta esto, el mismo tribunal ha planteado que:

“Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo.”¹⁰¹

Se destaca entonces que la Corte IDH ha dicho que “*el ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones y a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos*”¹⁰² y que “*para que la prensa pueda desarrollar su rol de control periodístico debe no solo ser libre de impartir informaciones e ideas de interés público, sino que también debe ser libre para reunir, recolectar y evaluar esas informaciones e ideas.*”¹⁰³

Aunado a lo anterior, resulta pertinente recordar que el TEDH ha desarrollado en su jurisprudencia que las medidas que obstaculizan el acceso a información de interés público pueden disuadir a periodistas a abordar determinados asuntos, y como consecuencia de ello es posible que su papel vital como vigilantes de la democracia su capacidad para divulgar información precisa y confiable se vea gravemente afectada.¹⁰⁴ Como consecuencia de ello, en sus decisiones ha expuesto que dichas interferencias no pueden considerarse necesarias en una sociedad democrática por lo que conducen a una vulneración del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.¹⁰⁵

Específicamente, en el caso *Schweizerische radio-UND Fernsehgesellschaft SRG v. Suiza*, ya mencionado antes, estimó que si bien puede ser cierto que el acceso a una prisión al ser un ambiente que funciona bajo vigilancia podría afectar el orden público y la seguridad, en vista de la importancia de los medios de comunicación las motivaciones que se manifiesten para imponer dicha

¹⁰⁰ Ver, entre otras, Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021 Serie C 446. Párr. 104.

¹⁰¹ Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C 380. Párr. 99.

¹⁰² CIDH. Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09 25 febrero 2009. Párr.18.

¹⁰³ Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C 431. Párr. 107; Corte IDH. Palacio Urrutia y otros vs Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C 446. Párr. 94.

¹⁰⁴ TEDH. Társaság v. Hungría. No. 37374/05. Sentencia del 14 de julio del 2009. Párr. 38.

¹⁰⁵ *Ibid.* Párr. 39.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

restricción deben establecerse de manera convincente y mediante justificaciones relevantes y suficientes.¹⁰⁶ En ese sentido, el Tribunal planteó que al Estado no haber expuesto concretamente la forma en lo que la grabación de la entrevista dentro de la prisión podría presentar una afectación real para la seguridad y el orden público se consideró que la negativa no era proporcional a los resultados perseguidos ni satisfacía una necesidad social imperiosa y, en consecuencia, no era necesaria en una sociedad democrática.¹⁰⁷ Incluso, la ausencia de necesidad en una sociedad democrática ha sido enunciada por el Comité de DDHH de la ONU al considerar que *“es incompatible con el párrafo 3 [...] limitar la libertad de circulación de periodistas e investigadores de derechos humanos dentro del Estado parte (por ejemplo, a lugares en que haya conflicto, haya habido un desastre natural o se hayan formulado denuncias de abusos de los derechos humanos)”*¹⁰⁸.

En suma, tanto en los cargos antes desarrollados como en la sección previa se ha explicado la forma en la que los controles previos sobre el acceso a la información tienen un efecto censor al imponer obstáculos que desincentivan la búsqueda y recolección de información sobre determinados asuntos. Igualmente, se estableció que el control previo que se manifieste a través de la imposición de permisos especiales para el acceso a lugares que permiten de primera mano a los periodistas el acceso a información de interés público se constituye en una forma prohibida de control previo sobre el acceso a la información por la Carta Democrática. Esto permite concluir que el aparte acusado de la norma es inconstitucional por vulnerar garantías fundamentales.

Puede entonces apreciarse que la autorización y el cumplimiento de los requisitos contemplados en el reglamento interno del INPEC impuesta por los apartes de la norma aquí acusada resulta en control previo sobre el acceso a la información prohibido por la Constitución. Además, tal restricción no resulta necesaria en una sociedad democrática puesto que lesiona gravemente la libertad de buscar, recabar y reunir información y, como consecuencia, el rol de la prensa en nuestra sociedad democrática. Los objetivos de seguridad y mantenimiento del orden público pueden ser perseguidos por otras medidas proporcionales que no lesionen gravemente las garantías de la libertad de expresión, por ejemplo, la propia autorización de la persona que va a ser entrevistada, como la propia norma ya lo manifiesta, o la disposición de un espacio dentro de los planteles en el que pueda darse la entrevista garantizando la seguridad de los participantes.

¹⁰⁶ TEDH. *Schweixerische radio-UND Fernsehgesellschaft SRG v. Suiza*. No. 34124/06. Sentencia del 21 de septiembre del 2012. Párr. 65.

¹⁰⁷ *Ibid.* Párr. 65 y 66.

¹⁰⁸ Comité de DDHH de la ONU. Observación general N° 34. Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011. Párr. 45.

Así, en virtud de lo anteriormente expuesto, se considera probado que la norma demandada afecta el derecho a la libertad de expresión al imponer una restricción que no es necesaria en una sociedad democrática, en consecuencia, no se encuentra permitida por el artículo 13 de la CADH y el artículo 19 del PIDCP. En virtud de lo anterior, la norma debe ser declarada inconstitucional.

V. III. La exequibilidad condicionada de la autorización de la autoridad judicial

SÉPTIMO CARGO: El aparte “previa autorización de la autoridad judicial competente” del artículo 115 de la Ley 65 de 1983 requiere ajustar su interpretación a la Constitución Política y la Jurisprudencia Constitucional.

En lo concerniente a la autorización en cabeza de una autoridad judicial para que medios de comunicación o periodistas puedan realizar entrevistas a internos dentro de los centros penitenciarios, es adecuado exponer que si bien representa un control previo del acceso a la información, este proviene de una autoridad distinta e independiente al INPEC e igualmente se puede encontrar justificada cuando con ella se busque garantizar la reserva sumarial de procesos en curso.

La autorización por parte de autoridad judicial respecto de internos que aún no han sido condenados se encuentra alineada con disposiciones del derecho internacional, en las cuales pueden encontrar legitimidad y justificación, así el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos contempla en su primer numeral que:

“La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia”¹⁰⁹

En la Sentencia SU 141 de 2020 en la que se conoció sobre acciones de tutela en los cuales se había negado el acceso a periodistas y medios de comunicación a audiencias en el marco de procesos penales, la Corte consideró que:

“El derecho constitucional a la libertad de información puede generar excesos que influyan negativamente en un proceso penal en marcha”^[297]. Por tanto, es necesario armonizar el ejercicio de estas

¹⁰⁹ Asamblea General de la Organización Naciones Unidas. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Artículo 14.



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

libertades con el principio de publicidad y sus excepciones en materia penal. Sin embargo, como lo señaló esta Corte en la sentencia SU 274 de 2019, el “punto de partida debe consistir en el mayor respeto posible de la libertad de información y la publicidad (máxima divulgación) y, en esa medida, en la prohibición prima facie de cualquier restricción a menos de que quien la exija presente poderosas razones constitucionales para ello”¹⁰⁹,¹¹⁰

Así, resulta claro que la autorización aquí causada encuentra su razón en la afectación que puede ser generada a un proceso penal en marcha. Sin embargo, no debe obviarse que la autorización impuesta por este apartado de la norma podría resultar lesiva cuando la autoridad judicial decide sin tener en cuenta las cargas que la jurisprudencia de esta Corte ha expuesto que deben ser cumplidas cuando se impone una limitación al ejercicio de la libertad de expresión. Esto, puesto que en los casos en los que se restrinja el acceso a información concerniente a procesos penales en curso se requiere de una armonización entre el ejercicio de las libertades de expresión, información y prensa con la restricción a publicidad de actuaciones penales, para ello:

“El juez deberá analizar que la medida que restringe la publicidad: (i) esté fundada en una causal legal de reserva, (ii) persiga un fin constitucionalmente imperioso y (iii) sea proporcionada. La proporcionalidad implica estudiar, a su vez, si la medida (a) es adecuada para lograr el fin constitucionalmente imperioso, (b) es necesaria, en tanto no existen medidas alternativas que impongan una restricción menor al principio o derecho constitucional que la reserva afecta y, que a su vez, garanticen el principio o derecho que protege la reserva, y (c) es proporcionada en sentido estricto si el grado de satisfacción del principio o derecho constitucional cuya protección persigue la reserva justifica el grado de afectación del principio o derecho que se afecta con la misma.”¹¹¹

A su vez, vale recordar que la jurisprudencia constitucional ha expuesto que las limitaciones sobre la libertad de expresión a través de actos de cualquier autoridad pública, en este caso en ejercicio de funciones judiciales, se han de entender como una intervención constitucionalmente sospechosa.¹¹² En consecuencia:

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU 141 de 2020. M.P.: Carlos Bernal Pulido.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Corte Constitucional. Sentencia T 391 del 2007. M.P: Manuel Jose Cepeda Espinosa.



“toda limitación de la libertad de expresión está sujeta a un control constitucional estricto, en el curso del cual se ha de determinar si están dadas las exigentes condiciones jurídicas que permiten dicha limitación en casos concretos, las cuales imponen a la autoridad que pretende establecer tal limitación una carga de justificación especialmente elevada”¹¹³

La Corte Constitucional en la Sentencia T 391 del 2007 en interpretación del artículo 20 constitucional a la luz de lo estipulado en el artículo 13 de la CADH y el artículo 19 del PIDCP, expuso que:

“las autoridades que pretendan establecer una limitación a la libertad de expresión deben cumplir con tres cargas especiales, cuya verificación compete al juez constitucional:

4.1.4.1. Carga definitoria: Es la carga de decir en qué consiste la finalidad que se persigue mediante la limitación de la libertad de expresión; cuál es su fundamento legal preciso, claro y taxativo; y cuál es de manera específica la incidencia que tiene el ejercicio de la libertad de expresión sobre el bien que se pretende proteger mediante la limitación. Esta carga definitoria debe cumplirse en el acto mismo en el cual se adopta la limitación, como parte constitutiva de su fundamentación jurídica. Así, por ejemplo, no cumple esta carga la autoridad que, para justificar el establecimiento de una limitación sobre la libertad de expresión, invoca la moralidad pública en abstracto. La importancia de esta carga de definir las bases que se invocan para justificar cierta limitación de la libertad de expresión, reside en que cumple una función antiintuitiva, es decir, busca evitar que el subjetivismo de la autoridad, en lugar de parámetros objetivos, sea la base explícita o implícita del establecimiento de limitaciones sobre esta importante libertad constitucional.

4.1.4.2. Carga argumentativa: Con base en el cumplimiento de la carga definitoria, compete a las autoridades que pretenden establecer limitaciones a la libertad de expresión plasmar, en el acto jurídico de limitación, los argumentos necesarios para demostrar fehacientemente que se han derrotado las distintas presunciones constitucionales que amparan la libertad de expresión, y que se ha cumplido con cada uno de los requisitos que deben reunir las limitaciones a dicha libertad, según se explican más adelante.

¹¹³ *Ibid.*



4.1.4.3. Carga probatoria: Finalmente, las autoridades que limitan la libertad de expresión deben asegurarse de que los elementos fácticos, técnicos o científicos que sustentan su decisión de limitar la libertad de expresión cuenten con una base sólida en evidencias que den suficiente certeza sobre su veracidad. Por ejemplo, cuando se invoca como justificación para limitar la expresión la posible generación de impactos psicológicos o sociales nocivos, éstos impactos han de estar sólidamente demostrados con evidencias científicas y técnicas que comprueben su objetividad y provean, así, un sustento a las decisiones que se adoptarán.

Una vez cumplidas estas cargas, el juez podrá determinar si las presunciones enunciadas han sido desvirtuadas, y por lo tanto concluir que las limitaciones razonables y proporcionadas a la libertad de expresión se ajustan a la Constitución.¹¹⁴ (se subraya).

En el mismo sentido, la Corte ha precisado que la revisión constitucional estricta se manifiesta en:

“La Corte considera necesario enfatizar que cualquier acto jurídico o actuación de hecho, de carácter general o particular, que de manera directa o indirecta limite el ejercicio de la libertad de expresión en cualquiera de sus manifestaciones, realizado por cualquier autoridad estatal colombiana independientemente de su jerarquía o su posición dentro de la estructura del Estado, ha de considerarse como una invasión sospechosa del ejercicio de este derecho y, por ende, someterse a revisión constitucional estricta para efectos de determinar si están dados los requisitos que hacen admisible una limitación estatal al ejercicio de esta importante libertad.”

4.5.3. El marco general de las limitaciones admisibles a la libertad de expresión, lo proveen los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que orientan la interpretación del artículo 20 de la Carta y demás normas concordantes. Una lectura detenida de estas disposiciones revela que las limitaciones a las libertades de expresión (en sentido estricto), información y prensa, para ser constitucionales, deben cumplir con los siguientes requisitos básicos: (1) estar previstas de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T 391 del 2007. M.P: Manuel José Cepeda Espinosa.



finalidades imperiosas, (3) ser necesarias para el logro de dichas finalidades, (4) ser posteriores y no previas a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental.¹¹⁵ (se subraya)

Particularmente, respecto de la publicidad de actuaciones penales, la Corte ha considerado que las restricciones que se apliquen sobre la publicidad de estas *“las limitaciones al principio de publicidad de las actuaciones penales deben analizarse a partir de los siguientes juicios, a saber: (i) legalidad, (ii) razonabilidad, (iii) necesidad y (iv) proporcionalidad.”*¹¹⁶ Para el análisis de dicha medida la Corte ha previsto que el juez tenga en cuenta el grado de afectación que la medida puede causar a las libertades de expresión, información y prensa, por lo cual:

“Para tal efecto, el juez deberá considerar: (a) la calidad del sujeto indiciado, imputado o acusado, (b) la naturaleza del delito, (c) el tipo de información que se pretende reservar y (d) la etapa procesal. El derecho fundamental a obtener información acerca de las actuaciones penales tendrá mayor peso en procesos adelantados en contra de funcionarios y personajes públicos, así como en aquellos relacionados con asuntos de interés general (v. gr. delitos en contra de la administración pública), en especial, cuando la información que se debate en el proceso incide en el ejercicio del control político o social por parte de los ciudadanos. Asimismo, las libertades de expresión, información y prensa tendrán mayor peso “a medida que avanza el trámite procesal”, hasta concluir con la publicación de la decisión.”¹¹⁷(se subraya)

Ahora, el aparte de la norma aquí acusada resulta en una limitación a la libertad de expresión impuesta por una autoridad pública en ejercicio de funciones judiciales cuando la decisión de esta fuere no permitir o autorizar la entrevista a un interno dentro de un centro penitenciario. Así, es una decisión que tendrá sospecha de inconstitucionalidad y, por ello, la autoridad judicial deberá tomarla siempre: (i) satisfaciendo las cargas definitiva, argumentativa y probatoria; (ii) lo anterior incluye, demostrar que la limitación (1) está prevista de manera precisa y taxativa por la ley, (2) persigue el logro de ciertas finalidades imperiosas, (3) es necesarias para el logro de dichas finalidades, (4) no constituye censura en

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU 141 de 2020. M.P.: Carlos Bernal Pulido.

¹¹⁷ *Ibid.*



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

ninguna de sus formas, y (5) no incide de manera excesiva en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión.

VII. PETICIONES

En torno a lo antes expuesto, las accionantes solicitamos a la Honorable Corte

Primera.- DECLARAR INEXEQUIBLE los apartes “*siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario*” y “[e]n caso de un condenado esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.” del artículo 115 de la Ley 65 de 1983 por vulnerar los artículos 20, 25, 73 y 93 de la Constitución, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Segunda.- DECLARAR CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE el aparte “*previa autorización de la autoridad judicial competente.*” del artículo 115 de la Ley 65 de 1983 en tanto la autorización dada por autoridad judicial deberá decidirse siempre en torno a la aplicación del *test tripartito* establecido en el artículo 13.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia constitucional

VIII. ANEXOS

1. Copia de la Cédula de Ciudadanía de cada una de las accionantes.

IX. NOTIFICACIONES

Las recibiremos en la Secretaría de la H. Corte Constitucional o en la siguiente dirección: Carrera 3 # 18 - 55 torre B oficina 1304 en Bogotá, Colombia. De igual manera en los correos direccionalveinte@gmail.com y direccion@elveinte.org.

De la Honorable Corte,



EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Ana Bejarano Ricaurte

C.C. No. 1.136.879.823

Emmanuel Vargas Penagos

C.C. No. 1.020.727.252

Laura Marcela Urrego Aguilera

C.C. No. 1.000.793.820

Pablo Ceballos Navas

C.C. No. . 1.000.940.098