



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**

**SENTENCIA C- 090 DE 2024**

**Referencia:** expediente D-15.347

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 numeral 5 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

**Demandante:** Laura Daniela Alfaro, Bryam Daniel Ortega Rojas, Juan Camilo Triana Gutiérrez y Jeimy Daniela Mazabel Ríos.

**Magistrada ponente:**  
Diana Fajardo Rivera.

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **Síntesis de la decisión**

La Corte Constitucional asumió el estudio de una demanda de constitucionalidad contra la conjunción “y” contenida en el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 por desconocer, en concepto de los demandantes, los artículos 13, 20, 37 y 93 de la Constitución,

así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los demandantes sostuvieron que la disposición acusada excluye injustificadamente de protección a grupos vulnerables, especialmente a las personas en condición de discapacidad, frente a comportamientos que irrespetan sus derechos a manifestarse y reunirse en el espacio público o privado. En su criterio ello no solo es contrario a la cláusula de prohibición de discriminación, sino que afecta intensamente el ejercicio de la protesta social, necesaria para la reivindicación de sus garantías, en un contexto de amplia vulnerabilidad de sus derechos.

Previo a definir de fondo el debate constitucional, la Sala Plena indicó que la demanda era apta. Refirió que la disposición acusada, que introduce como comportamientos contrarios a determinados grupos sociales vulnerables, el irrespeto a “las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal”, no incorpora a otros sujetos de especial protección constitucional, entre ellos a las personas en condición de discapacidad, y que la conjunción “y” conducía a un listado taxativo de grupos como se planteó en la demanda.

Así mismo la Sala Plena resaltó que el reproche era cierto, en la medida en que correspondía al contenido de la norma y también era pertinente y específico al decir de qué manera dicha medida es contraria a la cláusula de prohibición contra la discriminación y a los contenidos de las convenciones aludidas, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, razones suficientes además para producir un pronunciamiento de fondo.

Luego la Corte destacó que, aunque los accionantes demandaron únicamente la conjunción “y” del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016, que introduce los comportamientos que afectan a los grupos sociales de especial protección, era necesario integrar normativamente la frase “en razón de su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal” para dar un contenido deóntico claro.

A continuación, la Sala formuló el siguiente problema jurídico: ¿El numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 vulnera los artículos 13, 20, 37 y 93 constitucionales al fijar como comportamiento que afecta a los grupos sociales de especial protección el irrespeto a las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados únicamente en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal y no frente las personas vulnerables, especialmente aquellas en condición de discapacidad afectando con ello las garantías para el ejercicio pleno y en igualdad de la protesta social y del derecho de reunión en lugares públicos y privados?

La Corte, como metodología para la resolución del asunto se refirió brevemente al derecho a la igualdad material, y explicó el alcance de las categorías de “personas en condición de vulnerabilidad” y “sujetos de especial protección constitucional”. A partir de tales reglas, indicó cuál es el alcance del derecho a la protesta social y su relación inescindible con la libertad de expresión y el principio de no discriminación, así como la regulación que adoptó el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en relación con ella, fundamentos que tuvo en cuenta para resolver el caso concreto.

Al analizar la medida demandada, la Sala Plena concluyó que el aparte integrado del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 excluyó injustificadamente a sujetos de especial protección constitucional, y dentro de ellos a las personas en condición de discapacidad, de la protección frente a comportamientos que lesionan a grupos sociales vulnerables,

específicamente en su ejercicio al derecho constitucional a la protesta. Señaló que ese marco normativo es incompatible además con los derechos humanos y con el modelo social que reconoce en la discapacidad una relación política en la que debe excluirse la ideología de la normalidad y que debe procurar la igualdad material.

En ese sentido la Corte en la parte motiva enfatizó que la medida normativa no introduce un listado taxativo, de tal manera que las personas en condición de vulnerabilidad se entienden allí incluidas. En todo caso y en atención a la exclusión estructural que han padecido las personas en condición de discapacidad en el ejercicio de sus garantías a la protesta declaró exequible el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido que allí se incluyen todas las formas de irrespeto a las manifestaciones y reuniones en el espacio público o en lugares privados respecto de las personas en condición de discapacidad.

## I. ANTECEDENTES

§1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, los ciudadanos Laura Daniela Alfaro, Bryam Daniel Ortégón Rojas, Juan Camilo Triana Gutiérrez y Jeimy Daniela Mazabel demandaron la conjunción “y” del artículo 40 numeral 5) de la Ley 1801 de 2016, por considerar que vulnera los artículos, 13, 20, 37 y 93 de la Constitución Política, este último en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 16 de 1972 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 1346 de 2009 que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

§2. La demanda fue admitida mediante Auto del 22 de junio de 2023<sup>1</sup>, por la magistrada sustanciadora. En esta misma providencia se ordenó (i) correr traslado a la Procuradora General de la Nación, (ii) fijar en lista la disposición acusada; y (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y a la Nación - ministerios de Justicia, del Interior y de Defensa Nacional. De igual forma, (iv) se invitó a participar a otros actores sociales<sup>2</sup>.

§3. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe la disposición demandada:

**“Ley 1801 de 2016**  
(julio 29)

**“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”**

---

<sup>1</sup> Archivo digital. Expediente D-15.347. Documento “Auto admisorio”. <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=61932>

<sup>2</sup> Específicamente se invitó a la Defensoría del Pueblo - delegadas para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad e infancia, la Juventud y Adulto Mayor, PAIS - Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, Asdown Colombia, Asociación civil por la igualdad y la justicia, Colectivo cuerpos diversos, Laboratorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales DescLab, Federación de Discapacidad del Valle, Instituto Nacional de Ciegos INCI, Instituto Nacional para Sordos -INSOR-, Liga Colombiana de Autismo, Colectivo Polimorfás - Grupo de Apoyo a Mujeres en Diversidad Funcional y Discapacidad, así como al Observatorio de Derecho Constitucional de la Universidad Libre, Universidad del Rosario - Grupo de Acciones Públicas, Universidad Externado de Colombia -Departamento de Derecho Constitucional y Universidad de Nariño.

El Congreso de Colombia,  
Decreta  
(...)

**LIBRO SEGUNDO**

**De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia**

(...)

**De las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad**

**CAPÍTULO II**

**Grupos de especial protección constitucional**

(...)

**Artículo 40. Comportamientos que afectan a los grupos sociales de especial protección constitucional.** Los siguientes comportamientos afectan a los grupos sociales de especial protección (personas en condiciones de vulnerabilidad, discapacidad, niños, adultos mayores, mujeres en estado de embarazo) y por lo tanto no deben realizarse:

1. Perpetrar, permitir o inducir abusos o maltrato físico, verbal, psicológico o sexual en lugar público o privado, incluido su lugar de trabajo.
2. Utilizar a estas personas para obtener beneficio económico o satisfacer interés personal.
3. Omitir dar la prelación a las personas en condición de discapacidad, personas de la tercera edad o adulto mayor, mujeres en estado de embarazo, personas con niños en brazos y personas que por su condición de salud requieran preferencia, especialmente en las filas, en el uso de los vehículos de transporte público, colectivo o individual y en todos los sitios, bienes y lugares públicos o abiertos al público.
4. Dificultar, obstruir o limitar información e insumos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, del hombre y de la comunidad LGBTI, incluido el acceso de estos a métodos anticonceptivos.
5. Irrespetar las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal.
6. Limitar u obstruir las manifestaciones de afecto público que no configuren actos sexuales, de exhibicionismo en razón a la raza, orientación sexual, género u otra condición similar.

**Parágrafo.** A quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, se les aplicarán las siguientes medidas correctivas:

(...)

### III. LA DEMANDA<sup>3</sup>

§4. Los demandantes piden que se declare la inconstitucionalidad de la conjunción “y” que está en el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016, al considerar que afecta a los sujetos vulnerables, especialmente a las personas en condición de discapacidad. Explican que en el referido artículo 40 se establecen una serie de comportamientos que afectan a grupos sociales de especial protección constitucional y que si bien en su enunciado general se determina que estos afectan a personas en condiciones de vulnerabilidad, discapacidad, niños,

---

<sup>3</sup> Este acápite es desarrollado con base en el texto de la demanda presentada por los accionantes, con el énfasis de que la admisión frente a sujetos vulnerables, lo fue especialmente frente a las personas en condición de discapacidad. Archivo digital. Expediente D-15.374. Documento “Demanda”.  
<https://siicor.corteconstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=61932>

adultos mayores, mujeres en estado de embarazo y por lo tanto no deben realizarse, en el numeral acusado se determina que la conducta reprochada de irrespeto a las manifestaciones y reuniones se circunscribe únicamente a aquellas realizadas por razón de la etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal.

§5. Sobre esa objeción transversal los demandantes consideran que la expresión cuestionada vulnera los artículos 13, 20, 37 y 93 de la Constitución Política pues pese a encontrarse las personas vulnerables y aquellas en condición de discapacidad en circunstancias de debilidad manifiesta y ser reconocidas como un grupo vulnerable e históricamente discriminado, la disposición no le otorga las salvaguardas necesarias para garantizarles el derecho a la protesta, que además son objeto de medidas correctivas.

§6. Para los accionantes el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016, al ser taxativo y “al no incluir en su redacción a toda la población vulnerable” afecta además el ejercicio de la protesta de las personas en condición de discapacidad que tienen restricciones para “expresar sus opiniones que en la mayoría de las ocasiones son ignoradas por razones de discriminación”<sup>4</sup> y que carecen de las mismas protecciones que otros grupos también vulnerables. En esa línea, dicen que “la ley enunciada no puede limitarse a mencionar a una parte de la población vulnerable, porque esto implicaría que los individuos tengan la libertad de irrespetar las manifestaciones de la otra parte de la población vulnerada”<sup>5</sup>.

§7. Refieren los demandantes, para acompañar su reproche, que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que en las dinámicas relacionadas con la libertad de asociación y de manifestación pacífica, “existe un grupo que está expuesto a mayores riesgos por el ejercicio de estos derechos; tales como los periodistas, los defensores de derechos humanos, los sindicalistas, las personas en condición de discapacidad, los niños, las mujeres, las personas, lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales; los miembros de grupos minoritarios; los pueblos indígenas; los desplazados internos; y los no nacionales, incluidos los refugiados y los trabajadores migrantes”<sup>6</sup>.

§8. Enfatizan los demandantes en que las personas en condición de discapacidad deben gozar de garantías a la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad de manera que no son admisibles tratos odiosos e injustificados que les impida el disfrute íntegro de sus derechos, entre ellos a la manifestación y a la reunión para defender sus intereses, lo que además se encuentra previsto en las disposiciones del bloque de constitucionalidad, específicamente la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos a las Personas con Discapacidad.

§9. Indican además que, aunque la norma introduce como categoría que debe ser protegida la de la apariencia física no es posible que pueda entenderse allí incorporado el concepto que abarca la discapacidad, menos cuando esa expresión reproduce estereotipos y en atención a que “las enfermedades que pueden llegar a causar una discapacidad no son notorias únicamente de manera física estas también pueden actuar como una enfermedad mental, lo cual implicará la segregación de la comunidad discapacitada”<sup>7</sup>. Sobre este punto, referencian la Sentencia C-329 de 2019<sup>8</sup>, con el fin de subrayar que en esta se incorporaron diferentes mandatos dirigidos a proteger a esta población, de manera que aseguran que la medida es inconstitucional.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>8</sup> Sentencia C-329 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

#### IV. INTERVENCIONES

§10. Al trámite de constitucionalidad se allegaron cuatro intervenciones<sup>9</sup>, una de ellas pide la inhibición o subsidiariamente la exequibilidad, otra pide la exequibilidad pura, una solicita la inconstitucionalidad y la restante la exequibilidad condicionada. A continuación, se realiza la síntesis de sus peticiones.

Solicitud	Intervinientes
Inhibición y, en subsidio, exequibilidad	Ministerio de Justicia y del Derecho
Exequibilidad	Ministerio de Defensa Nacional
Exequibilidad condicionada	Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre
Inexequibilidad	Instituto Nacional para Sordos - INSOR

§11. Si bien el texto completo de estas intervenciones puede consultarse en la página *web* de la Corte Constitucional<sup>10</sup>, a continuación, se presenta un resumen de sus principales argumentos.

##### *Intervención que solicita la inhibición y, en subsidio, la exequibilidad*

§12. **Ministerio de Justicia y del Derecho**<sup>11</sup>. El ministerio solicitó a la Corte Constitucional inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la conjunción “y” del inciso 5° del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016, o en su defecto, declarar su exequibilidad.

§13. En primer lugar, esgrimió que la demanda no satisface los requisitos de certeza y suficiencia. De un lado, adujo que el escrito no estructuró un verdadero cargo de fondo que sustente la presunta violación de los derechos a la igualdad, a la libertad de expresión o a la manifestación pública; así mismo, destacó que los accionantes tampoco explicaron por qué la disposición acusada resulta contraria a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado colombiano en materia de derechos humanos y de protección a la población en condición de discapacidad, afectando con ello la certeza de sus reparos.

§14. Por otra parte, el ministerio indicó que los actores realizaron una lectura incorrecta del numeral 5° y de la expresión cuestionada, pues su objetivo y ámbito de protección difiere de la interpretación que se realizó en la demanda, de manera que el alcance del contenido normativo cuestionado no se deriva de su texto, por las siguientes razones: (i) en el inciso inicial del artículo 40 se incluye una lista de grupos a título enunciativo y que se encuentran comprendidos dentro de la categoría de sujetos de especial protección constitucional, lo cual implica que “se tendría que entender que el sujeto de protección de esta disposición son todos estos grupos poblacionales englobados en esa categoría de protección, independientemente de que no estén enunciados taxativamente”<sup>12</sup>; (ii) la disposición acusada pretende prohibir y sancionar los actos que afecten el derecho a la manifestación pública por razones que son sospechosas y que pueden constituir acciones discriminatorias, incluyendo dentro de estas

<sup>9</sup> La fijación en lista se realizó mediante comunicación publicada por la secretaria general el 18 de julio de 2023.

<sup>10</sup> Información disponible al público, con el número de radicado del proceso (D-15.160), en el buscador de la Secretaría General de la Corte en la siguiente dirección <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/>

<sup>11</sup> Intervención presentada el 31 de julio de 2023, por el Director de Desarrollo del Derecho y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, Miguel Ángel González Chávez.

<sup>12</sup> Archivo digital. Expediente D-15.347. Documento “Intervención del Ministerio de Justicia y Derecho”. P. 7.

la expresión “y apariencia personal” que, no tiene por finalidad referirse a la población en condición de discapacidad, sino prohibir conductas discriminatorias fundamentadas en la apariencia personal de los manifestantes; y (iii) el artículo cuestionado no genera ningún déficit de protección frente al derecho de manifestación de población en condición de discapacidad, pues el inciso inicial del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 en el que se encuentra incorporada la disposición acusada incluye a la población en condición de discapacidad como uno de los sujetos destinatarios de este artículo, en el que a su vez, se encuentra el numeral 5 que contiene la expresión “y” demandada.

§15. Por último, el ministerio sostuvo que, de descartarse los comentarios anteriores, resulta necesario que en este caso se efectúe una lectura sistemática, armónica e integral de las normas acusadas recordando que la Corte Constitucional mediante Sentencia T-219 de 1993<sup>13</sup> ratificó que “la libertad de reunión, o derecho que toda parte del pueblo tiene para congregarse con un propósito definido, es también un derecho de carácter constitucional fundamental”<sup>14</sup>.

#### *Intervención que solicita la exequibilidad*

§16. **Ministerio de Defensa Nacional**<sup>15</sup>. El ministerio solicitó a la Corte que declare la constitucionalidad de la expresión del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 pues, en su concepto este no excluye a grupos de protección de constitucional.

§17. Indica que, es necesario interpretar de manera armónica el numeral en su conjunto, con todas las normas del ordenamiento jurídico y bajo los principios fundamentales de la Constitución Política, y en especial, teniendo en cuenta el artículo 4 de la misma que prescribe que “la Constitución es norma de normas”. En esa línea, sostiene que la Ley 1801 de 2016 debe leerse bajo las siguientes herramientas: (i) los parámetros jurisprudenciales proferidos por la Corte Constitucional, en materia de todos los grupos de especial protección constitucional y (ii) el bloque de constitucionalidad que incluye los tratados internacionales de derechos humanos que citan los demandantes.

#### *Intervención que solicita la exequibilidad condicionada*

§18. **Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia**<sup>16</sup>. La universidad explica cómo debe entenderse la expresión “y” demandada y concluye que esta no puede interpretarse en un sentido acumulativo como si se requiriese satisfacer o encajar en todas las categorías enunciadas en el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016, sino que, en su criterio, debe leerse de manera inclusiva.

§19. En criterio del observatorio esto implica que “la protección se extiende a cualquier persona que pertenezca al menos a una de las categorías mencionadas y en relación con la condición de sujetos de especial protección constitucional (incluso aquellas que no se encuentren señaladas de forma expresa en la disposición demandada pero que se entienden forman parte del rango de protección de dicha disposición)”<sup>17</sup>.

§20. Precisado lo anterior, la Universidad Libre destaca que los grupos mencionados en la disposición acusada “no son los únicos posibles de verse cubiertos por la norma, sino que,

<sup>13</sup> Sentencia T-219 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>15</sup> Esta intervención fue allegada el 2 de agosto de 2023 por Jonathan Javier Otero Devia, en calidad de apoderado del Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>16</sup> Esta intervención fue remitida el 1 de agosto de 2023, por el Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, Kenneth Burbano Villamarin y otros miembros del mismo Observatorio.

<sup>17</sup> Archivo digital. Expediente D-15.347. Documento “Intervención. Observatorio Universidad Libre”. P. 5.

en su esencia y como se explicó en forma previa, la norma es extensiva a otros individuos o grupos debido al criterio de vulnerabilidad”<sup>18</sup>. Por tanto, alega que el propósito de la norma podría ser mejor comprendido con una interpretación que reconozca este hecho que no necesariamente implica la modificación de la redacción del texto, pero si puede requerir una clarificación del sentido en qué este debe ser leído, a la luz de la Constitución Política de 1991, los fines esenciales del Estado y las normas internacionales sobre Derechos Humanos.

§21. En consecuencia, la universidad afirma que aunque entiende la objeción de los demandantes en cuanto a los posibles problemas de interpretación de la norma, no considera que sea necesario modificar la redacción de la disposición para garantizar su constitucionalidad; sin embargo, si “estima beneficioso proporcionar una aclaración oficial sobre su interpretación para evitar cualquier malentendido durante su aplicación, máxime teniendo en cuenta que el aplicador de la norma no es, necesariamente un experto conocedor de la hermenéutica jurídica”<sup>19</sup>. Así, para evitar que la disposición demandada pueda ser aplicada por los operadores jurídicos de manera restrictiva e inconstitucional, sugiere que la Corte declare su exequibilidad condicionada a que, en adelante, se entienda que las características allí contenidas no comportan un listado taxativo de criterios sospechosos de discriminación.

#### *Intervención que solicita la inexecutableidad*

§22. **Instituto Nacional para Sordos - INSOR**<sup>20</sup>. El instituto parte por señalar que el Estado tiene el deber de proteger la igualdad formal y material de las personas sordas por ser sujetos de especial protección, quienes gozan de los mismos derechos y en las mismas condiciones que los demás y cita como sustento de esta afirmación la Sentencia C-182 de 2016<sup>21</sup>. En línea con ello, resalta que el Estado debe garantizar a las personas sordas el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libertad de expresión, libertad de conciencia a la oposición, en igualdad de condiciones.

§23. En concepto del INSOR con el fin de dar cumplimiento a estos deberes, la población en condición de discapacidad auditiva debe tener la posibilidad de ejercer su derecho a la manifestación pacífica, “aun cuando sus condiciones no pueden ser interpretadas como una discapacidad que tenga rasgos en la apariencia física, pues sus condiciones no son visibles y pueden ser vulnerados al percibirse como el resto del grupo poblacional”<sup>22</sup>, como lo señaló la Sentencia T-463 de 2022<sup>23</sup>.

§24. Por lo tanto, sostiene que la disposición acusada puede conllevar a un desconocimiento del ejercicio del derecho a protesta de las personas de las personas en condición de discapacidad auditiva pues, estas no encajarían dentro del concepto de discapacidades que puedan evidenciarse en la “apariencia física” como señala expresamente el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016.

§25. Sobre este último punto, resaltan que la lista de destinatarios fijada en la disposición acusada es taxativa, “sin condicionar ni matizar la expresión; por lo que no se resulta dado

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>20</sup> Intervención remitida el 1 de agosto de 2023, por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INSOR, Luis Hernán Cuellar Durán.

<sup>21</sup> Sentencia C-182 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>22</sup> Archivo digital. Expediente D-15.347. Documento “Intervención del INSOR”. P 16.

<sup>23</sup> Sentencia T-463 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Alejandro Linares Cantillo.

valorarla como una lista de ejemplos”<sup>24</sup> y, como consecuencia de ello, esta introduce una restricción “pues deja abierta la posibilidad que sean vulnerados aquellos espacios donde la población con discapacidad auditiva no pueda ejercer plenamente sus derechos en el desarrollo social y político a través de la realización de “manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados”<sup>25</sup>.

§26. Con base en lo expuesto, el INSOR solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la conjunción “y” acusada, para así permitir que las personas sordas puedan ejercer plenamente sus derechos y sean reconocidas como grupos de especial protección cobijados por la norma demandada.

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

§27. La Procuradora General de la Nación pide a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada de la expresión “y” demandada del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016. En su criterio, desde una perspectiva constitucional, no se encuentra una razón suficiente para que la regulación dirigida a prevenir la discriminación durante las manifestaciones o reuniones otorgue tratos diferenciales entre los grupos sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

§28. La Procuradora considera que en los artículos 37 de la Constitución, 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dispone que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”; y a su vez, en los artículos 13 de la Constitución, 1° de la referida Convención y 2° del indicado Pacto, se establece el principio de igualdad y como una de sus manifestaciones se contempla la prohibición de discriminación por motivos de raza o color, sexo, idioma o lengua, religión, opinión política, filosófica o de otra índole, origen nacional, familiar o social, posición económica, o cualquier otra condición social. Por lo tanto, estima, a partir de una interpretación integral de ambos grupos de disposiciones que los derechos de reunión y manifestación son prerrogativas fundamentales que deben ser garantizadas por el Estado sin discriminación alguna.

§29. De lo anterior se sigue, en criterio de la Procuradora, que la conjunción “y” demandada en el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 aunque enuncia varios criterios sospechosos, excluye otros como la discapacidad, el idioma o lengua, la opinión filosófica o de otra índole, el origen nacional, familiar o social, la posición económica o cualquier otra condición social. Además, sostiene que con base en los antecedentes parlamentarios de la Ley 1801 de 2016, tampoco es posible establecer una razón que justifique dicha exclusión.

§30. Por consiguiente, señala que la diferenciación cuestionada carece de fundamento constitucional y, por ello, en virtud del principio de conservación del derecho, solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada, “en el entendido que irrespetar las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados en razón de “cualquier condición social”, que históricamente haya sido utilizada como un criterio sospechoso de discriminación, constituye un comportamiento reprochable”<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Archivo digital. Expediente D-15.347. Documento “Intervención del INSOR”. P. 15.

<sup>25</sup> Archivo digital. Expediente D-15.347. Documento “Intervención del INSOR”. P. 16.

<sup>26</sup> Archivo digital. Expediente D-15.347. Documento “Concepto Procuraduría”. P. 4.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### *Competencia de la Corte*

§31. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad, pues la disposición acusada está contenida en una ley de la República.

### *Cuestiones previas*

§32. Una de las intervenciones sostuvo que la demanda carecía de aptitud para producir un pronunciamiento de fondo y otra señaló que la expresión “y” debía ser analizada con el contenido restante del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016. Por ello la Sala Plena procederá a realizar el examen de aptitud y, de superarse, a establecer si procede o no la integración normativa.

### **Examen de aptitud de la demanda**

§33. El Ministerio de Justicia y del Derecho, planteó a la Corte la posibilidad de declararse inhibida por la presunta insatisfacción de los requisitos de certeza y suficiencia de la demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991<sup>27</sup>. En su criterio en el escrito no se señaló por qué la norma demandada viola la igualdad, la libertad de expresión y el derecho a manifestarse y tampoco se explicó en qué sentido vulnera los instrumentos internacionales suscritos por el Estado colombiano.

§34. A su juicio, la disposición acusada no contiene, como lo refieren los demandantes, un listado taxativo, sino uno enunciativo, y no es posible entender que dentro de la categoría de “apariencia personal” estén comprendidas las personas en condición de discapacidad. También refiere que no existe un déficit de protección frente al derecho a la manifestación pues leída la disposición en su conjunto no se predica la exclusión a la que se refiere la demanda.

§35. En sus objeciones al escrito de demanda el Ministerio de Justicia y del Derecho aduce que el artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 diferencia sujetos, a quienes va dirigida la medida, que se encuentran en el apartado general, y los comportamientos que son reprochables, que se incorporan en los numerales de dicha disposición. Con ello estima que, no es cierto lo que aseguran los demandantes sobre la afectación a las personas vulnerables, entre ellas a las personas en condición de discapacidad, pues existe claridad de que sí se encuentran incorporadas.

§36. El citado artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 prevé los requisitos generales de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. Al respecto, prescribe que estas deben señalar (i) las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio, o aportando un ejemplar de la publicación oficial, (ii) las normas constitucionales infringidas, (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación, (iv) el trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y (v) la razón por la cual la Corte es competente. A su vez, en relación con el tercer requisito referido al

---

<sup>27</sup> Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la corte constitucional.

concepto de la violación, a partir de la Sentencia C-1052 de 2001<sup>28</sup>, la Corte señaló que, para su satisfacción, las demandas presentadas en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad debían exponer argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes para poner en duda la compatibilidad entre el ordenamiento superior y el precepto demandado.

§37. El requisito de claridad exige que la argumentación siga un curso de exposición comprensible y presente un razonamiento inteligible que garantice la existencia de un hilo conductor en la argumentación<sup>29</sup>. El de certeza, que la acusación recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y que no esté basada en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados; luego, no se puede tratar tampoco de una proposición deducida por el actor, o implícita<sup>30</sup>. El requisito de especificidad se refiere a la necesidad de que las razones que sustentan la solicitud de inexecutableidad sean concretas, y no vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales<sup>31</sup>, o que no se relacionen concreta y directamente con las disposiciones que se acusan<sup>32</sup>. El de pertinencia, apunta a que el demandante plantee argumentos de naturaleza estrictamente constitucional, y no de legalidad, conveniencia o corrección de las decisiones legislativas<sup>33</sup>. Por último, el requisito de suficiencia exige que los argumentos del demandante generen al menos una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada<sup>34</sup>.

§38. Para la Corte Constitucional, el cargo planteado por los demandantes contra el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 satisface los presupuestos necesarios para que se emita un pronunciamiento de fondo.

§39. Frente a la objeción central del Ministerio de Justicia y del Derecho, según la cual la disposición acusada diferencia sujetos y comportamientos, debe indicarse que en el artículo 40 de la Ley 1801 se señala, en el inciso inicial que los comportamientos afectan a grupos sociales de especial protección, dentro de los que cuenta a las personas en condición de vulnerabilidad, con discapacidad, niños, adultos mayores y mujeres en estado de embarazo. Aunque a continuación se enlistan los comportamientos reprochables, en 6 numerales, estos pueden diferenciarse claramente, entre aquellos comportamientos generales, en el que se entienden comprendidos todos los sujetos y en comportamientos dirigidos a proteger a unos específicos.

§40. Así los numerales 1 y 2 son generales, estos reprochan comportamientos dirigidos contra grupos sociales de especial protección, frente a los cuales se perpetren, permitan o se induzcan abusos o maltrato físico, verbal, psicológico o sexual en lugar público o privado, incluido su lugar de trabajo, o que los utilicen para obtener beneficio económico o satisfacción de interés personal.

§41. En los restantes comportamientos a los que alude el artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 ya no se trata de comportamientos generales, sino específicos para proteger grupos sociales determinados. Es decir, que los numerales 3 a 6 incorporan sujetos y delimitan los comportamientos que frente a ellos se reprochan. Así el numeral 3 censura que se omita dar prelación en las filas, en el uso de vehículos de transporte y en todos los sitios, bienes y lugares abiertos al público a las personas en condición de discapacidad, a las personas de la

---

<sup>28</sup> Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en las sentencias C-247 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-002 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-221 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Sentencia C-120 de 2023. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>31</sup> Sentencia C-242 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo. AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>32</sup> Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>33</sup> Sentencia C-303 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>34</sup> Sentencia C-427 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Gloria Stella Ortiz. AV. Alejandro Linares Cantillo.

tercera edad, adultos mayores, mujeres en estado de embarazo, personas con niños en brazos y personas que por su condición de salud requieran preferencia.

§42. En el numeral 4° se indica que no se debe dificultar, obstruir, o limitar e información, acceso a métodos anticonceptivos e insumos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos del hombre, de la mujer y de la comunidad LGTBI y en el numeral 6 también se cuestionan las actuaciones que obstruyan o limiten las manifestaciones de afecto público que no configuren actos sexuales, de exhibicionismo, en razón de la raza, orientación sexual, género y otra condición similar.

§43. El numeral 5° que se reprocha parcialmente en la demanda se inscribe bajo esta última configuración. Es decir, incorpora sujetos, a los que delimita, y comportamientos, a los que reprocha en el mismo apartado.

§44. Según el párrafo del artículo 40 de la referida Ley 1801 de 2016, las consecuencias también varían en relación con el tipo de sanción. Así, frente al numeral 1 y 5 aplica la multa general tipo 4, frente a los numerales 2 y 6 aplica la multa general tipo 1, al numeral 3 le aplica una amonestación, y al 4, una multa general tipo 3.

§45. En lo relativo a la demanda, existe certeza, pues se explica desde el inicio que el reseñado artículo 40 establece los comportamientos que afectan a los grupos sociales de especial protección, y que por tanto no deben realizarse. Así mismo que estos afectan, entre otros a las personas en condición de discapacidad. Sin embargo, advierte que cada uno de los numerales se refiere a conductas diferenciadas y que, en lo relacionado con el numeral 5, sí establece un listado taxativo de conductas contra el ejercicio de las manifestaciones y reuniones en lugares públicos o privados, debido a la etnia, edad, raza, genero, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal.

§46. Aun cuando, como se vio, en el enunciado general del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 se indica que se incorporan los comportamientos que no deben llevarse a cabo contra grupos de especial protección constitucional y refiere a las personas en condición de discapacidad, la objeción de la demanda se centra en lo dispuesto en su numeral 5. Refieren que al ser objeto de medida correctiva de la que son pasibles quienes ejerzan tales conductas, su enunciado debe ser preciso<sup>35</sup> y por ello la demanda presenta las razones claras por las que entiende que se trata de una numeración taxativa que no comprende a las personas en condición de discapacidad y explica que esa exclusión profundiza las desigualdades a las que se ve expuesto este grupo al ejercer la movilización social, pese a que están en mayor riesgo y que esto contraría su participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad.

§47. También explican que la categoría de “apariencia personal” no les puede ser extensible, no solo porque perpetúa imaginarios en relación con la discapacidad, sino porque es una mirada estereotipada sobre cómo deben verse, o actuar las personas con capacidades diversas. En ese sentido lo que plantean es que los marcos normativos siguen excluyendo de plenas garantías a un determinado segmento de la población y que en esa anomia se producen vulneraciones que no pueden ser admisibles constitucionalmente.

§48. Adicionalmente los accionantes ahondan en los argumentos para significar que el propio artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 es inconsistente en el apartado acusado, y que ante las dificultades propias a las que este grupo poblacional se ha visto sometido lo propio es excluir del ordenamiento cualquier medida que tienda a profundizar la desigualdad. Esto

---

<sup>35</sup> Tampoco es posible sostener que se trata de un cargo de omisión legislativa relativa. Como se señaló en la sentencia C-111 de 2022 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) no siempre aquella se concreta cuando se demanda una diferencia de trato y se señala la contradicción entre apartes normativos demandados y el postulado de no discriminación.

se encuentra justificado con el contenido de instrumentos internacionales que proscriben la discriminación y que postulan como principios de las personas en condición de discapacidad la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad. En ese sentido, como se explicará detalladamente, la demanda sí cumple con las exigencias mínimas para producir un pronunciamiento de fondo.

§49. En primer lugar, cumple con el requisito de la claridad, se identifica que los demandantes cuestionan que, aunque la disposición acusada tiene por finalidad garantizar el derecho a la protesta de diferentes grupos sociales, en su enunciado particular, del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 excluye a las personas en condición de discapacidad, pese a los riesgos asociados a que este grupo pueda expresarse y manifestarse libremente.

§50. En ese sentido explican que no se encuentran razones adecuadas para esa exclusión. De un lado sostienen que si lo que hace la disposición es utilizar la apariencia personal para asimilar allí a las personas en condición de discapacidad, se reproducen estereotipos discriminatorios, pues la apariencia en sí misma no es comprensiva de este grupo vulnerable e históricamente discriminado.

§51. De otro lado los demandantes consideran que aun si se considerase que la apariencia personal no incluye a las personas en condición de discapacidad, lo cierto es que el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 solo refiere que el comportamiento del irrespeto a las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados que no deben realizarse por afectar a grupos sociales de especial protección solo comprende a aquellos en razón de su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, lo que vulnera el ejercicio pleno e igualitario del derecho de protesta y refieren instrumentos internacionales que así lo exigen con mayor acento frente a determinados sujetos.

§52. En segundo término, también se acredita el requisito de certeza puesto que la interpretación que los demandantes realizan de la disposición acusada sí se desprende de esta y no corresponde a una mera inferencia subjetiva. Esto se evidencia, en la medida en que, al realizar una simple lectura del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 se observan una lista de motivos que podrían generar discriminación que pareciera ser taxativa al incluir el término “y” al final; sumado al hecho que, este listado no contiene todos los posibles motivos que pueden dar lugar a la discriminación de grupos vulnerables, lo que da cuenta de que la interpretación de los demandantes sí se desprende de la lectura de la disposición acusada y además, incluso ellos refieren ejemplos de los posibles sujetos excluidos.

§53. La Sala Plena también encuentra que se está frente a un cargo cierto ya que, en el numeral que se reprocha parcialmente están inmersos tanto los sujetos a los que se dirige la medida, como el comportamiento reprochable. De allí que resulta razonable y objetiva la interpretación que los demandantes hacen sobre la disposición acusada, en el sentido de que, es posible entender que los grupos vulnerables que no estén incluidos dentro de las motivaciones expresas que señala la norma, podrían ver afectado el ejercicio de su derecho fundamental a la protesta y que no solo la Constitución Política establece un mandato de protección de los derechos fundamentales a la igualdad y a la protesta, sino que este tratamiento garantista también se encuentra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención sobre las Personas con Discapacidad.

§54. También se cumple con el requisito de especificidad pues en la demanda se plantea con claridad una posible omisión o exclusión de la disposición acusada sobre otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad que podrían no encajar dentro de los motivos de discriminación dispuestos en el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 y sus razones son contrastables con el contenido de los artículos constitucionales referenciados

como parámetro, en la medida en que la norma acusada parece excluir a grupos vulnerables de su ámbito de protección, en tanto los artículos 20 y 37 de la Constitución garantizan los derechos a la libertad de expresión y manifestación a toda persona y a toda parte del pueblo, sin excluir a ningún sujeto en particular y se alega que diferentes instrumentos internacionales reconocen la obligación de los Estados de brindar especial protección a las poblaciones, comunidades y grupos históricamente sometidos a discriminación, sin distinción alguna; lo cual, es un reproche a la disposición acusada.

§55. Respecto del presupuesto de la pertinencia, la Sala Plena destaca que se presenta un debate de relevancia constitucional, que denota una posible lesión a la prohibición de trato discriminatorio y a una tensión, estrictamente constitucional, sobre el ámbito de protección del derecho a la protesta y manifestación pública, y la posible contradicción en la que incurre el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 al no incluir en su redacción a toda la población vulnerable<sup>36</sup>, como se indica en la demanda. Por último, el reclamo es constitucional y no de legalidad, conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, puesto que, además de las disposiciones constitucionales, se sustenta en los instrumentos internacionales referenciados por los demandantes (Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>37</sup>, Convención Americana sobre Derechos Humanos y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad)<sup>38</sup> que hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por ende, se entienden incorporados al texto constitucional.

§56. Finalmente, se satisface el presupuesto de la suficiencia. En línea con lo señalado por la Universidad Libre y la Procuraduría, de la disposición acusada surge que la norma o bien contiene una posible exclusión de grupos vulnerables o los incorpora en una categoría de “apariencia personal” con lo que incluye un trato odioso, de manera tal que se evidencia una duda relevante de constitucionalidad.

§57. Con base en lo expuesto, esta Corporación reitera que la demanda es apta y es posible emitir un pronunciamiento de fondo.

### **Examen de integración normativa**

§58. En el inciso 3° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991<sup>39</sup>, se estableció que la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales. Esta disposición constitucional ha dado lugar al desarrollo de la figura de la integración de unidad normativa que ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un mecanismo excepcional que, supone que pueda integrar “enunciados o normas no demandadas, a efectos de ejercer debidamente el control constitucional y dar una solución integral a los problemas planteados por el demandante o los intervinientes”<sup>40</sup>.

§59. Este fenómeno implica cobijar en el análisis de constitucionalidad a disposiciones normativas que no fueron demandadas inicialmente; siempre que se encuentren en alguno de los siguientes tres supuestos: (i) cuando la expresión demandada no tenga un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, sea absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue

<sup>36</sup> Archivo digital. Expediente D-15.347. Documento “Demanda”. P. 8.

<sup>37</sup> Al respecto, se destaca que en la Sentencia C-504 de 2007, esta Corporación señaló que la “Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu”. Sentencia C-504 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>38</sup> En la Sentencia C-149 de 2018, la Corte Constitucional señaló que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace parte del bloque de constitucionalidad. Sentencia C-149 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. Diana Fajardo Rivera. SVP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>39</sup> Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la corte constitucional.

<sup>40</sup> Sentencia C-095 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

acusada; (ii) la disposición jurídica que se declara inconstitucional de manera oficiosa, corresponde a una réplica de aquella que fue demandada<sup>41</sup> y (iii) la disposición jurídica que se declara inconstitucional de manera oficiosa, esta intrínsecamente relacionada con aquella que fue demandada y además, aquella disposición que se integra, a primera vista<sup>42</sup>, presenta serias dudas de constitucionalidad<sup>43</sup>.

§60. El primero de estos supuestos es el que ha tenido un desarrollo más amplio y el que se utilizará en este asunto. En desarrollo de su estudio y aplicación, esta Corporación ha aclarado que para resolver los cargos de constitucionalidad formulados contra fragmentos normativos que podrían carecer de un contenido claro o unívoco, deben tenerse en cuenta dos aspectos: “(i) que lo acusado sea un contenido comprensible como regla de derecho que pueda contrastarse con las normas constitucionales; y (ii) que los apartes que no han sido demandados perdieran la capacidad de producir efectos jurídicos en caso de declararse la inexequibilidad del fragmento normativo demandado”<sup>44</sup>. Este supuesto de integración normativa ha sido aplicado, entre otras, en las Sentencias C-095 de 2019<sup>45</sup>, C-495 de 2019<sup>46</sup> y C-068 de 2020<sup>47</sup>.

*Es necesario integrar normativamente el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016*

§61. Precisado lo anterior, la Sala Plena destaca que en el caso objeto de estudio resulta necesario aplicar la figura de la *integración de la unidad normativa* y, especialmente, la hipótesis explicada previamente, relacionada con que la expresión demandada no tenga un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, sea absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada.

§62. En efecto, en el escrito de la demanda, los accionantes son claros en señalar que su reparo se dirige contra la palabra “y” contenida en el numeral 5 del artículo 40 de la Ley

<sup>41</sup>Esta figura aplica en eventos especiales en los que “las expresiones acusadas no configuran en sí mismas una proposición jurídica autónoma, bien porque carecen de contenido deóntico claro o requieren ser complementadas con otras para precisar su alcance (...) [o] cuando si bien lo demandado conforma una proposición normativa autónoma, tiene un vínculo inescindible con otros textos legales”.

<sup>42</sup> La jurisprudencia ha sostenido que esta causal se refiere a casos en los cuales las normas tienen un sentido regulador y autónomo, pero resulta imposible estudiar la constitucionalidad de una norma sin analizar las otras disposiciones, so pena de generar un fallo inocuo. Al respecto ver, entre otras, la Sentencia C-286 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SVP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>43</sup> Ver, entre otras decisiones, las sentencias C-539 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa; C-713 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa; y C-182 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>44</sup> Sentencia C-182 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver, así mismo, las sentencias C-109 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-055 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-547 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>45</sup> En esta decisión se analizó la constitucionalidad de la expresión “los sordomudos” contenida en el numeral tercero del artículo 140 del Código Civil por, presuntamente, contrariar los principios de igualdad y dignidad humana. El entonces accionante alegó que la disposición demandada preservaba un imaginario en relación con las personas en condición de discapacidad auditiva, conforme el cual ellas por razón de su falta de audición no tienen facultades fonadoras y, por esa vía, estaban menos facultadas para la interacción social. La Corte concluyó que la expresión parcialmente acusada no conformaba en sí misma una proposición jurídica completa y autónoma; por lo que, era necesario integrarla con un apartado aún más extenso del numeral tercero del artículo 140 del Código Civil (“Pero los sordomudos, si pueden expresar con claridad su consentimiento por signos manifiestos, contraerán válidamente matrimonio”), para analizarla en su sentido deóntico. Sentencia C-095 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Carlos Bernal Pulido. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>46</sup> En dicha ocasión, solo se demandó la expresión “la responsabilidad” contenida en el artículo 14 de la Ley 1952 de 2019 pero, la Corte estimó que a pesar de que la demanda era apta, la expresión demandada carecía de contenido normativo autónomo, al no contener una regla de derecho cuya constitucionalidad pudiese ser examinada. Por lo tanto, extendió el escrutinio constitucional a la expresión “cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad”. Sentencia C-495 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>47</sup> Sentencia C-068 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

1801 de 2016<sup>48</sup>. Esta letra podría representar una conjunción que trae consigo una carga valorativa relevante al establecer, por ejemplo, el elemento final de un listado o el hecho de que, deba satisfacerse, de manera necesaria, algún presupuesto descrito después de la expresión “y”; no obstante, esta Corporación ha precisado que la vocación que tiene un término legal para producir una eventual lesión a alguna cláusula constitucional debe analizarse “no en relación con su sentido semántico abstracto, sino de conformidad con su función normativa, en consonancia con el texto legal del que hace parte”<sup>49</sup>.

§63. En otras palabras, para ser omnicomprendiva sobre el alcance de la alocución “y” es imperativo interpretarla, esto es, en el contexto en el que se inscribe la norma y acompañándola de las demás palabras o expresiones que la anteceden y/o siguen. Por todo lo anterior, con el objetivo de conformar una proposición jurídica completa, la Sala, extenderá el objeto de control constitucional a la expresión “en razón de su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal”. Esta integración de la unidad normativa garantiza contar con una expresión dotada de sentido que permite definir el alcance normativo de la expresión “y”.

#### *Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión*

§64. En esta oportunidad la Sala Plena analiza una disposición del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que establece los comportamientos que afectan a los grupos sociales de especial protección y que enuncia aquellos que no deben realizarse so pena de imponer medidas correctivas. Específicamente estudia si el reproche a la conducta de irrespeto a las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados también debe comprender a las que se realicen afectando a las personas vulnerables, especialmente a aquellas en condición de discapacidad.

§65. En suma, se trata de una discusión constitucional relevante, que permite a esta Corte pronunciarse sobre la cláusula de prohibición contra la discriminación y específicamente de las garantías para que las personas en condición de discapacidad puedan ejercer el derecho a la protesta social, así como de las medidas afirmativas para su concreción material. Sobre esa comprensión se admitió un cargo, que relaciona los parámetros constitucionales invocados tanto sobre la cláusula de prohibición contra la discriminación y su estrecha relación con la dignidad humana.

§66. En curso del proceso de constitucionalidad la totalidad de los intervinientes manifestaron que las personas en condición de discapacidad deben contar con las protecciones necesarias para movilizarse y reunirse pacíficamente. Sin embargo, no todos compartieron que la norma debía declararse inexequible. Unos sostuvieron que la disposición debía interpretarse de manera armónica con la Constitución y con los demás instrumentos legales que reconocen la protesta sin distinción declarándola constitucional; otros señalaron que correspondía condicionarla pues existen sujetos que se encuentran expuestos a mayores obstáculos para el ejercicio y finalmente uno de ellos solicitó la inconstitucionalidad de la expresión demandada que, en su criterio, enlista taxativamente las categorías protegidas y desconoce que en el concepto de discapacidad, existen aquellas invisibles, frente a las cuales se profundizan las barreras para protestar, como en el caso de las personas con dificultades auditivas. Explica que esa medida restringe la plena participación en la sociedad y desconoce las dificultades a las que están expuestas para expresarse y plantear pacíficamente sus reclamos.

---

<sup>48</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>49</sup> Sentencia C-095 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Carlos Bernal Pulido. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

§67. Por ello la Sala Plena deberá establecer si ¿El numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 vulnera los artículos 13, 20, 37 y 93 constitucionales al fijar como comportamiento que afecta a los grupos sociales de especial protección el irrespeto a las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados únicamente en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal y no frente las personas vulnerables, especialmente aquellas en condición de discapacidad afectando con ello las garantías para el ejercicio pleno y en igualdad de la protesta social y del derecho de reunión en lugares públicos y privados?

§68. Para resolver el problema jurídico la Sala se referirá brevemente al derecho a la igualdad material, y explicará el alcance de las categorías de “personas en condición de vulnerabilidad” y “sujetos de especial protección constitucional”. A partir de tales reglas, indicará cuál es el alcance del derecho a la protesta social y su relación inescindible con la libertad de expresión y el principio de no discriminación, así como la regulación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en relación con ella, fundamentos que tendrá en cuenta para resolver el caso concreto.

*Igualdad material y acciones afirmativas para construirla. Una mirada a las categorías utilizadas*

§69. Reconocer la diferencia y comprender que en ella se debe coexistir y balancear las garantías para el disfrute pleno de los derechos es el sentido del Estado Social. A partir de esa comprensión la jurisprudencia constitucional ha señalado qué significa la igualdad y ha explicado sus facetas.

§70. Así ha reconocido que la igualdad puede ser formal o material, la primera “entendida como igualdad ante la ley y la consecuente prohibición de discriminación por razones de sexo, ideología, color de piel, lengua u otros similares; y la igualdad material, que confía al Estado la obligación de promover la igualdad real y efectiva en favor de grupos discriminados o marginados”<sup>50</sup>.

§71. Esta Corte ha sido enfática en que alcanzar la igualdad material implica la “corrección de las desigualdades sociales a través de medidas transformadoras que permitan facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad que día a día se multiplican”<sup>51</sup>, esto trae aparejado establecer quienes integran esas categorías y cuáles deben ser las medidas a adoptar para conseguir la igualdad.

§72. La jurisprudencia ha utilizado sin embargo distintos conceptos para referirse a quienes requieren medidas afirmativas de igualdad, así se ha referido a las personas en situación de debilidad manifiesta, a las personas en condición de vulnerabilidad, o a los sujetos de especial protección constitucional en perspectiva de reconocer el déficit de derechos. Aunque cada una de estas categorías tiene distintos orígenes lo cierto es que todos confluyen hacia una misma finalidad: la materialización del mandato de igualdad material establecido en el artículo 13 de la Constitución.

§73. La utilización de la categoría de “personas en situación de debilidad manifiesta” proviene del contenido del artículo 13 constitucional y ha sido definido por esta Corporación

---

<sup>50</sup> Sentencia T-701 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Carlos Bernal Pulido.

<sup>51</sup> Sentencia T-386 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

como una circunstancia derivada de “una condición económica, física o mental<sup>52</sup> que justifica que el principio de solidaridad cobre una mayor relevancia porque el Estado, la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de los derechos de quienes se encuentran en una situación de desventaja”<sup>53</sup>.

§74. La Corte ha reconocido que aquellos “se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población (...) que obliga a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas”<sup>54</sup>.

§75. A partir de este concepto de “personas en situación de debilidad manifiesta” el Legislador<sup>55</sup> y la jurisprudencia constitucional han dado forma a una segunda categoría correspondiente a las personas en condición de vulnerabilidad. Ejemplos de ello, se recogen en la Ley 60 de 1993<sup>56</sup> en la que se estableció que las entidades territoriales deben adoptar un proceso de focalización y garantizar que “el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables”<sup>57</sup>.

§76. A su vez la Corte delimitó una definición explícita de vulnerabilidad, según la cual “se trata de (i) una situación que no es elegida por el individuo, que (ii) le impide ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales y (iii) adoptar o concretar su proyecto de vida”<sup>58</sup>. También ha sostenido que es “(...) un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos (...)”<sup>59</sup>.

§77. En la Sentencia C-116 de 2021<sup>60</sup>, esta Corporación realizó una recopilación del universo de grupos que han sido considerados como vulnerables o en situación de vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que, se condensa en el siguiente cuadro, sin que pueda considerarse una lista taxativa:

<b>Tabla 2. Grupos vulnerables en la jurisprudencia de la Corte Constitucional</b>		
	<b>Grupo</b>	<b>Sentencia</b>
1	Vendedores (trabajadores informales)	T-701 de 2017

<sup>52</sup> Sentencia T-1330 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>53</sup> Sentencia T-1125 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>54</sup> Sentencia T-736 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>55</sup> En la Sentencia C- 116 de 2021 se exponen varios ejemplos de normas en las que el Legislador estableció la condición de vulnerabilidad de ciertos grupos, así: el Congreso de la República ha seguido los parámetros y el concepto de vulnerabilidad de la jurisprudencia constitucional. De conformidad con la legislación colombiana, los grupos vulnerables son, entre otros: (i) las personas en situación de pobreza (Ley 60 de 1993 y Ley 1438 de 2011 (arts. 3, 5 6 y 17-21); (ii) las personas afiliadas al régimen subsidiado en salud que pertenecen a la población más pobre (Ley 100 de 1993, art. 153); (iii) los niños, las niñas y los adolescentes (Ley 1098 de 2006, art.36); (iv) las víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011, arts. 13 y 14); (v) las personas que han sufrido el desplazamiento forzado (Ley 1448 de 2011, art. 63) y (vii) las personas en situación de discapacidad (Ley 1618 de 2013).

<sup>56</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>57</sup> En la Sentencia T-177 de 1999, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de estudiar una acción de tutela en donde involucró esta disposición normativa en su análisis del caso. En esta decisión, el tribunal resolvió el caso de un paciente con VIH sin afiliación al sistema subsidiado de seguridad social en salud porque no había sido registrado en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (en adelante SISBEN).

<sup>58</sup> Sentencia C-116 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SVP. Diana Fajardo Rivera. SVP. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SVP. Alejandro Linares Cantillo. SVP. Gloria Stella Ortiz Delgado. SVP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>59</sup> Sentencia T-585 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>60</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

2	Desplazados y víctimas del conflicto	T-025 de 2004
3	Población rural	C-623 de 2015
4	Población campesina	C- 644 de 2012, C-077 de 20 17 y C-028 de 2018
5	Jóvenes que han permanecido bajo el cuidado y protección del ICBF	C-586 de 2014
6	Habitantes de calle	C-385 de 2014
7	Personas en situación de discapacidad	C-147 de 2017
8	Personas con VIH/SIDA	T-522 de 2017
9	Personas de la tercera edad	T-015 de 2019
10	Mujeres privadas de la libertad	T-267 de 2018
11	Personas privadas de la libertad	C-143 de 2015 y C-026 de 2016
12	Comunidad LGTBI privada de la libertad	T-288 de 2018 y T-060 de 2019
13	Trabajadoras sexuales	T-594 de 2016 y T-629 de 2010
14	Indígenas	SU-217 de 2017
15	Niñas, niños y adolescentes	T-979 de 2001
16	Niñez Wayuu	T-302 de 2017
17	Pueblos ROM	C-359 de 2013
18	Población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal	C-295 de 2019
19	Madres cabeza de familia	C-1039 de 2003
20	Mineros tradicionales	SU-133 de 2017
21	Damnificados y víctimas de desastres	T-191 de 2011
22	Personas vinculadas al SISBEN	T-307 de 1999
23	Personas en vulnerabilidad socioeconómica	C-613 de 2013
24	Defensores de derechos humanos	C-577 de 2017
25	Trabajadores y trabajadoras domésticas	C-871 de 2014
26	Personas beneficiarias del “retén social” son sujetos de especial protección que, además, se encuentran en situaciones de particular vulnerabilidad, dado que se trata de madres o padres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad o próximas a pensionarse	T-084 de 2018 y SU-897 de 2012
27	Veteranos sobrevivientes la guerra de Corea y Perú que se encuentren en indigencia	C-1036 de 2003

Fuente: Sentencia C-116 de 2021

§78. Sobre esa comprensión la Corte ha señalado que “la Constitución Política contempla una serie de sujetos necesitados de un “trato especial” debido a su situación de debilidad manifiesta. El régimen de favor comprende a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico”<sup>61</sup>.

§79. Frente a todas estas personas la intervención del Estado es muy relevante y se traduce en un deber cualificado de realizar acciones positivas – como políticas públicas diferenciadas<sup>62</sup> – y no solo abstenciones como sucedería bajo el modelo del Estado clásico

<sup>61</sup> Sentencia T-458 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>62</sup> Sentencia T-602 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería.

liberal. Todo esto, con el fin de garantizar la igualdad material de las personas en condición de vulnerabilidad dada su debilidad manifiesta.

§80. Aunque es posible que debido a los cambios sociales dichas categorías puedan alterarse o ampliarse, lo cierto es que permiten comprender el déficit de derechos que persiste y que impide que algunos grupos de personas puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones. Dentro de ellos se encuentran las personas en condición de discapacidad que, como se verá más adelante han visto de qué manera sus cuerpos han sido categorizados como “útiles” o “inútiles” atendiendo lógicas mercantiles relacionadas con la productividad social.

*La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el alcance que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado a la cláusula de igualdad material*

§81. El artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos introduce a los Estados Parte la obligación de respetar los derechos y libertades allí previstos y en garantizar su ejercicio sin discriminación. Así mismo su artículo 24 prevé la cláusula de igualdad y bajo ese amparo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha reconocido que el concepto de igualdad no es un término uniforme, “sino que requiere de un constante juicio de justeza por ser un concepto dinámico debido a que los hechos y fenómenos sociales no son patrones de un solo estándar”<sup>63</sup>. En esa línea, surge pertinente acudir a criterios de diferenciación que permiten otorgar un trato diferenciado a personas que se encuentran en una situación particular<sup>64</sup>.

§82. El punto de partida de la jurisprudencia interamericana para definir cuándo se está frente a una persona o grupo vulnerable reside en su capacidad de agencia para el ejercicio de sus derechos. En efecto, la Corte IDH define a las personas en condición de vulnerabilidad como “aquellas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”<sup>65</sup>.

§83. La Corte IDH ha reconocido la calidad de personas en situación de vulnerabilidad a las mujeres, las minorías sexuales, los defensores de derechos humanos, los niños, las niñas y los adolescentes, las personas en situación de discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes, las personas privadas de la libertad, los periodistas, las personas en situación de pobreza y los trabajadores en condiciones de esclavitud moderna<sup>66</sup>. Al respecto, sostiene que, aunque es común que a estos grupos se les denomine grupos vulnerables, lo cierto es que la mayoría han sido grupos claramente discriminados<sup>67</sup>.

§84. A su vez, la Corte IDH ha indicado que las categorías son cambiantes, dinámicas e incluso pueden yuxtaponerse en una sola persona, ameritando realizar un análisis de los sectores vulnerables en cada situación concreta<sup>68</sup>. Estos supuestos pueden entenderse como

---

<sup>63</sup> IIDH. Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado. Protección de derechos humanos para grupos en situación de vulnerabilidad. 2014. P. 21. <https://www2.iidh.ed.cr/IIDH/media/2285/manual-general-de-litigio-en-s-i-baja.pdf>. Véase además la Opinión Consultiva 18 <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/iacrthr/2003/es/92180>

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>66</sup> La lectura de la jurisprudencia de la Corte IDH debe comprenderse de acuerdo con lo señalado, entre otras en la Sentencia C-146 de 2021 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), en la que se reiteró que “la jurisprudencia de la Corte IDH no puede ser “trasplantada automáticamente al caso colombiano”. Por consiguiente, (i) “el alcance de estas decisiones en la interpretación de los derechos fundamentales debe ser sistemática, en concordancia con las reglas constitucionales” y (ii) “cuando se usen precedentes de derecho internacional como criterio hermenéutico se deben analizar las circunstancias de cada caso particular para establecer su aplicabilidad”.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 27.

causas legales o causas fácticas<sup>69</sup> que, en el ámbito interamericano, se han identificado como escenarios de vulnerabilidad a la luz de los siguientes factores: “(i) el contexto que causa la desprotección, (ii) el grado de exposición a un riesgo o limitación, (iii) el nivel de afectación potencial o real en relación con una amenaza de conformidad con las características del grupo que la soporta; (iv) la intensidad, frecuencia y duración de la amenaza o situación y (v) la capacidad de reacción o de agencia”<sup>70</sup>.

§85. Así mismo, la Corte IDH ha establecido, en línea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que, siempre que se esté frente a personas en situación de vulnerabilidad el rol del Estado debe ser transformador con el fin de superar la desigualdad estructural que afecta a los grupos especialmente vulnerables<sup>71</sup>. Eso significa que “el Estado no se puede limitar a exigir resiliencia, sino que debe apoyar y proteger a las personas y grupos que se encuentran en esa condición de debilidad. Cuando las autoridades no pueden eliminar completamente el riesgo sobre una persona o grupo, aquellas deben reducir la vulnerabilidad mediante medidas de protección”<sup>72</sup>.

§86. En el caso *Ximenes Lopes versus Brasil*<sup>73</sup>, por ejemplo, la Corte IDH precisó, en relación con las personas en condición de discapacidad mental, que el Estado es garante y debe proveer las condiciones necesarias para una vida digna, que va más allá de la existencia de un orden normativo para cumplir con ese mandato, y que implica una concreción material.

§87. También en el caso *Furlan y familiares versus Argentina*, la Corte IDH abordó que el modelo social de la discapacidad reconoce que las barreras que encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad pueden ser físicas, arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas y que el Estado no solo deben abstenerse de vulnerar derechos, sino que les corresponde adoptar medidas positivas, determinables, en función de las particulares necesidades de dichos sujetos. Es decir, la inclusión, a través de medidas afirmativas, que dismantelen los tratos odiosos e injustificados<sup>74</sup>.

§88. Así mismo, al dar alcance al artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH en el caso *Guachala Chimbo y otros Vs Ecuador*, sostuvo que los tratados sobre derechos humanos son instrumentos vivos, y que por tanto su interpretación debe ser evolutiva. Enfatizó que los criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar no corresponden a un listado taxativo o limitativo sino enunciativo y que la discapacidad es una categoría protegida por la referida convención, de manera que está prohibida la discriminación basada en la discapacidad real o percibida de la persona “en consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir de manera discriminatoria los derechos de una persona a partir de su discapacidad”<sup>75</sup>.

---

<sup>69</sup> Sentencia C-116 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SVP. Diana Fajardo Rivera. SVP. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SVP. Alejandro Linares Cantillo. SVP. Gloria Stella Ortiz Delgado. SVP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>70</sup> Rosmerlin Estupiñán. “La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esbozo de una tipología”. En: Laurence Burgogue-Larsen, Antonio Maués y Beatriz Eugenia Sánchez. *Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas. Red de Derechos Humanos y Educación Superior*, 2014. Pp. 193-231.

<sup>71</sup> Sergio García Ramírez. “Los sujetos vulnerables en la jurisprudencia transformadora de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 41, 2019, pp. 3-34.

<sup>72</sup> Sentencia C-116 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SVP. Diana Fajardo Rivera. SVP. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SVP. Alejandro Linares Cantillo. SVP. Gloria Stella Ortiz Delgado. SVP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>73</sup> Puede consultarse el texto de la sentencia de 4 de julio de 2006 en el siguiente enlace [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_esp.pdf) aunque se discute las afectaciones de una persona en una institución psiquiatra, son relevantes las precisiones sobre derecho a la vida digna e igualdad de las personas en condición de discapacidad.

<sup>74</sup> Véase la sentencia de 31 de agosto de 2012 en el siguiente enlace [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_esp.pdf)

<sup>75</sup> Sentencia Caso *Guachala Chimbo y otros Vs Ecuador*. 26 de marzo de 2021. Puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_423\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_423_esp.pdf)

§89. En esa misma sentencia la Corte IDH sostuvo que “las personas con discapacidad a menudo son objeto de discriminación a raíz de su condición, por lo que los Estados deben adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para que toda discriminación asociada con las discapacidades sea eliminada, y para propiciar la plena integración de esas personas en la sociedad. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha resaltado la obligación de tomar medidas especiales, “en toda la medida que se lo permitan los recursos disponibles, para lograr que [las personas con discapacidad] procuren superar los inconvenientes, en términos del disfrute de los derechos especificados en el Pacto, derivados de su discapacidad”<sup>76</sup>.

§90. En suma, la Corte IDH reconoce que las “personas en condición de vulnerabilidad” son un concepto amplio y cambiante que puede derivarse de situaciones fácticas o legales en donde, en todo caso, el Estado tiene un especial deber de protección en aras de superar las barreras que impiden materializar su igualdad material, así mismo ha dado alcance a la protección contra la discriminación de las personas en condición de discapacidad y ha proscrito tratos injustificados frente a ellos, además ha insistido en la necesidad de introducir medidas afirmativas, en diferentes ámbitos. Esta lectura de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sigue la línea de la jurisprudencia constitucional<sup>77</sup>.

#### *Protesta social e inclusión*

§91. Aun cuando el modelo social de la discapacidad surge de las movilizaciones por los derechos civiles de los años 70 del siglo XX, que tuvieron en el Movimiento de Vida Independiente el antecedente de los estudios críticos de la discapacidad y que defendía la consigna “nada sobre nosotros, sin nosotros”, no es usual encontrar estudios que evidencien la estrecha relación entre protesta y derechos de las personas en condición de discapacidad.

§92. Las mayores contribuciones tienen que ver con la necesidad de dismantelar la ideología de la normalidad que ha sido utilizada para categorizar los cuerpos en normales/anormales, así como la necesidad de transformar las prácticas que han perpetuado una injusta distribución de los derechos.

§93. Pese a ello, es claro que la lucha para alcanzar una plena y efectiva inclusión social de las personas en situación de discapacidad pasa por hacerla visible, por derrumbar todas las construcciones estigmatizantes en relación con sus cuerpos y en exigir reconocimientos en igualdad de condiciones para el ejercicio de sus derechos y de su ciudadanía y que por ello protesta social y libertad de expresión son claves a la hora de reducir las brechas y permitir su inclusión en la vida social y política.

§94. Entendido así el artículo 37 de la Constitución Política, que consagra los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica como prerrogativas fundamentales, tanto para los ciudadanos como para el fortalecimiento e incentivo de una democracia participativa y robusta adquiere un significado valioso para concretar el derecho a la vida política activa de determinados grupos que, en condición de vulnerabilidad, requieren protección reforzada para su ejercicio.

---

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Pueden consultarse entre otras las sentencias T-575 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-662 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-257 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; C-025 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; SU-061 de 2023. M.P. Diana Fajardo Rivera.

§95. La Corte Constitucional ha reconocido que la protesta junto con la libertad de expresión<sup>78</sup> “implican la comunicación de una idea, opinión o discurso desde una dimensión colectiva.” y representan una de las formas a través de las cuales las personas realizan control de las actuaciones de las institucionales y más concretamente un “control por presión ciudadana” que se traduce en “un ejercicio de libertad de expresión y de opinión, es decir, la libertad que tiene todo ciudadano de manifestarse y construir una percepción sobre el funcionamiento del Estado”<sup>79</sup>.

§96. Sumado a la protesta, la libertad de expresión<sup>80</sup> profundiza el derecho que tienen las personas, sin distinción “a expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación, a través del medio y la forma escogidos por quien se expresa”, esto es predicable para todas las personas, pero tiene un impacto diferenciado en el ejercicio de las personas en condición de vulnerabilidad, y frente a las personas en condición de discapacidad<sup>81</sup>.

§97. El vínculo entre estos derechos también ha sido catalogado, como una interrelación de interdependencia que se teje entre “los derechos fundamentales de reunión, manifestación pública, protesta ciudadana, libertad de expresión y los derechos políticos, de modo tal, que la realización o la violación del derecho de reunión implica el logro o la afectación de la libertad de expresión y de los derechos políticos”<sup>82</sup>.

§98. En cualquier caso, debe comprenderse que no todas las personas se encuentran frente a las mismas posibilidades reivindicativas, esto implica reforzar las protecciones de aquellos grupos que, dadas las barreras sociales y culturales impuestas, tienen mayores riesgos a la hora de expresarse libremente y de movilizarse o reunirse.

*Una definición de qué es la protesta social y qué implican las manifestaciones públicas*

§99. La jurisprudencia constitucional comprende el derecho fundamental a la protesta social y reconoce que su ámbito irreductible corresponde a “la conglomeración de personas, identificadas con fines comunes, cuyo fin es manifestarse -libertad de expresión- frente al funcionamiento del gobierno -control político-, a través de la presión en la calle y mediante un actuar pacífico y sin armas”<sup>83</sup>.

§100. El derecho a la protesta o la realización de manifestaciones públicas ha sido reconocido como “el primer derecho: [es] el derecho a exigir la recuperación de los demás

---

<sup>78</sup> Varios tratados internacionales también han reconocido esta conexión, tal como fue expresado en el Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión del año 2005, al relacionar estos derechos en diferentes tratados internacionales como el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (arts. 19 y 21), la Convención americana sobre derechos humanos (arts. 13 y 15), la Convención europea para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (arts. 10 y 11) y la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos (arts. 9 y 11).

<sup>79</sup> Sentencia C-223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Aquiles Ignacio Arrieta Gómez (E). SV. Alejandro Linares Cantuillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. José Antonio Cepeda Amaris (E).

<sup>80</sup> El cuerpo normativo que integra el derecho a la libertad de expresión está conformado, como mínimo, por el artículo 20 de la Constitución, el contenido de la Declaración universal de derechos humanos de 1948 (art. 19)<sup>80</sup>, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (arts. 19<sup>80</sup> y 20)<sup>80</sup>, la Convención americana sobre derechos humanos (art.13)<sup>80</sup> y la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre de 1948 (art. IV)<sup>80</sup>. Este derecho tiene un contenido genérico, dentro del cual se incluye una variada y compleja lista de derechos y libertades fundamentales, como, por ejemplo, la libre expresión artística, la objeción de conciencia, la libertad religiosa, la libertad de cátedra y los derechos a la reunión y a la manifestación pacíficas en el espacio público.

<sup>81</sup> Sentencia C-442 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Juan Carlos Henao Pérez. SV. María Victoria Calle Correa.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Sentencia C-223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Aquiles Ignacio Arrieta Gómez. SV. Alejandro Linares Cantuillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. José Antonio Cepeda Amaris (E).

derechos”<sup>84</sup>, al permitir desarrollar las ideas de autogobierno y protección de derechos fundamentales sobre las cuales descansa el Estado constitucional actual<sup>85</sup>.

§101. Este concepto del derecho fundamental a la protesta incorporado con la Constitución Política de 1991 contrasta con el alcance que este tenía en la Constitución Política de 1886 en su artículo 86<sup>86</sup>:

- (i) la Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho;
- (ii) la Constitución de 1991 amplió el marco de acción de estos derechos ya que, antes los residentes en Colombia sólo podían “congregarse pacíficamente” pero ahora también pueden reunirse y *manifestarse* pacífica y públicamente; y, además
- (iii) este nuevo concepto del derecho a la protesta se asienta en nuevas raíces como lo es el principio pluralista establecido en el artículo 1 de la Constitución Política que permite que los grupos sociales que no han sido escuchados institucionalmente puedan presentar sus inconformidades ciudadanas<sup>87</sup>.

§102. A su vez, esta Corporación ha reconocido que este derecho fundamental tiene una especial relevancia en la protección de los derechos de las minorías o grupos vulnerables al permitir disminuir el déficit de representación de muchos sectores de la sociedad colombiana<sup>88</sup> y buscar “llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”<sup>89</sup>.

§103. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación y, especialmente, con base en las sentencias C-442 de 2011<sup>90</sup>, C-742 de 2012<sup>91</sup>, C-281 de 2017<sup>92</sup>, C-223 de 2017<sup>93</sup> y C-009 de 2018<sup>94</sup> es posible sintetizar las principales características del derecho a la protesta social en los siguientes términos:

- a) Es un derecho político, en la medida en que es un instrumento indispensable de participación política para todos los sectores de la sociedad<sup>95</sup>.

---

<sup>84</sup> GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Buenos Aires, Ad Hoc. 2005. P. 19.

<sup>85</sup> Sentencia C-009 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Sentencia C-009 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>89</sup> Sentencia C-742 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SVP. Alexei Julio Estrada (E).

<sup>90</sup> Sentencia C-442 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Juan Carlos Henao Pérez. SV. María Victoria Calle Correa.

<sup>91</sup> Sentencia C-742 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SVP. Alexei Julio Estrada (E).

<sup>92</sup> Sentencia C-281 de 2017. M.P. (E). Aquiles Arrieta Gómez. SVP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Aquiles Arrieta Gómez. SVP. Hernán Correa Cardozo. SVP. Alejandro Linares Cantillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>93</sup> Sentencia C-223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Aquiles Ignacio Arrieta Gómez (E). SV. Alejandro Linares Cantillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. José Antonio Cepeda Amaris (E).

<sup>94</sup> Sentencia C-009 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>95</sup> Sentencia C-281 de 2017. M.P. (E). Aquiles Arrieta Gómez. SVP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Aquiles Arrieta Gómez. SVP. Hernán Correa Cardozo. SVP. Alejandro Linares Cantillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. Alberto Rojas Ríos.

- b) Tiene un carácter interrelacionado e interdependiente con los derechos fundamentales de libertad de expresión y los derechos políticos, de modo que, la realización o la violación del derecho de reunión implica el logro o la afectación de la libertad de expresión y de los derechos políticos.
- c) Implica la garantía de una dimensión estática (reunión) y otra dinámica (movilización), así como de formas individuales o colectivas de expresión, a partir de las cuales se pueden pronunciar, en principio, toda clase de discursos.
- d) Es un derecho que busca dotar de voz a las minorías, grupos disidentes y grupos históricamente discriminados. En otras palabras, es un derecho contra mayoritario en tanto, aunque otorga una cobertura general y permite que sea ejercido por “toda parte del pueblo” en la práctica es ejercido, principalmente, por aquellos sectores que tienen un déficit de representación.
- e) Cualquier intervención sobre el ejercicio de este derecho está sometida a una reserva legal restringida, materializada en dos limitaciones que recaen sobre el legislador. La primera consiste en que la regulación de los derechos a la reunión y la protesta debe realizarse por vía de ley estatutaria, al estar frente a un derecho incluido dentro del catálogo de derechos fundamentales de la Constitución. La segunda apunta a que el Legislador en ejercicio de su poder regulador no puede afectar el ámbito irreductible de protección del derecho a la protesta referenciado previamente y definido en la citada Sentencia C-223 de 2017. Esto implica que “el Legislador no puede crear estatutos generales de la reunión, manifestación y protesta, que le concedan la facultad tanto a él como al Ejecutivo, de definir qué es una reunión, una manifestación o una protesta. Ello se debe a que, una decisión de este talante podría involucrar una intervención desproporcionada en estos derechos, así como una afectación grave a otros derechos, como la libertad de expresión, el ejercicio de derechos sindicales, entre otros”<sup>96</sup>.

§104. El derecho de reunión y manifestación pública tiene, en principio, tres ejes de limitación: “a) un eje concerniente a la fase preliminar del derecho de reunión y manifestación pública; b) un segundo eje relacionado con la ejecución de dicho derecho fundamental; y, c) un tercer eje orientado hacia los derechos de los demás”<sup>97</sup>.

§105. Estas restricciones apuntan al hecho que la protesta social (i) debe ejercerse en condiciones pacíficas, lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos, pero de ninguna manera puede implicar un despojo de su carácter disruptivo que puede manifestarse en alteraciones al orden público<sup>98</sup>; y (ii), exige la licitud del objetivo de la reunión o manifestación que, se traduce en el hecho que no pueda tener la finalidad de promover la alteración violenta o el desconocimiento del Estado de derecho. Sobre este último punto se destaca que esta Corporación ha indicado que no podría existir una reunión, manifestación o protesta, cuyo objeto sea “la promoción del discurso de odio – racismo, xenofobia, homofobia, antisemitismo, entre otros – o de apologías intolerables – apología al delito, apología al genocidio, apología al terrorismo, entre otros –, los cuales son considerados en el Derecho como tipos penales”<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Sentencia C-223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Aquiles Ignacio Arrieta Gómez (E). SV. Alejandro Linares Cantuillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. José Antonio Cepeda Amaris (E).

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> Sentencia C-009 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>99</sup> Sentencia C-223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Aquiles Ignacio Arrieta Gómez (E). SV. Alejandro Linares Cantuillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. José Antonio Cepeda Amaris (E).

§106. De lo expuesto, la Sala Plena de esta Corporación concluye que entre los derechos fundamentales a la libertad de expresión (art. 20, C.P.) y la realización de manifestaciones públicas (art. 37, C.P.) existen una relación de interdependencia, siendo el segundo una de formas en las que se concreta el primero. A su vez el derecho a la protesta social o a realizar manifestaciones tiene una cobertura universal que también trae implícito el ejercicio de un derecho político, en tanto a través de su ejercicio los manifestantes por lo general exponen su inconformidad frente a las autoridades y la opinión pública en torno a una problemática específica. Esto último, está atado al hecho que quienes acuden al ejercicio de la protesta social son, de manera mayoritaria, personas en condición de vulnerabilidad, ya sea en atención a su defensa de posturas disidentes o contra mayoritarias o al hacer parte de grupos históricamente marginalizados.

*Las personas en condición de discapacidad requieren garantías para ejercer la movilización social y la reunión pacífica*

§107. El modelo social de la discapacidad que tiene origen en los estudios críticos y que se acoge en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -CDPD- surge de movilizaciones sociales y en oposición a las visiones biologicistas e individualistas que habían enmarcado el trato jurídico a las personas que no se hallaban en el ideal corporal de la sociedad, como se explicó al inicio del presente capítulo<sup>100</sup>.

§108. En efecto, la mayor parte del siglo XX la discapacidad fue considerada una anomalía corporal o intelectual que constituía una tragedia en el círculo social de la persona con discapacidad<sup>101</sup>, por lo que la respuesta social a dicha condición consistía en marginar a estas personas de la sociedad, internándolas en centros médicos o en instituciones religiosas y apartarlas así de la vida pública, entre ella la política.

§109. Las movilizaciones de denuncia ante tales prácticas sociales injustas también implicaron movilizaciones reivindicativas para exigir una nueva relación política que excluyera del imaginario la ideología de la normalidad y diera una vuelta de tuerca a los propios marcos normativos y también culturales con énfasis en medidas inclusivas<sup>102</sup>.

§110. En ellas evidenciaron cómo estaban excluidos al propio derecho a la ciudad, pues existían barreras físicas que les impedían acceder a sitios públicos, a hospitales, a colegios, lo que ponía en riesgo otros derechos y garantías fundamentales. Pero esto también estaba acompañado de exigencias para la proscripción de estereotipos negativos y de prácticas discriminatorias que los conminaba al espacio privado impidiéndoles una vida social y política activa<sup>103</sup>.

§111. Es dicho movimiento social el que cuestiona los cuerpos y las habilidades normadas, y el que da origen a las nuevas comprensiones del derecho, oponiéndose a los modelos de

---

<sup>100</sup> Puede consultarse, entre otros el texto de Brégain, Gildas. Para una historia transnacional de la discapacidad; Argentina, Brasil y España siglo XX, Buenos Aires, CLACSO 2022. Libro digital en el siguiente enlace <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169515/1/Historia-transnacional-discapacidad.pdf>

<sup>101</sup> Agustina Palacio. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Grupo editorial CINCA. 2008. *Ibidem*, p. 178.

<sup>102</sup> Puede consultarse el capítulo 7 Primeros acercamientos a los movimientos sociales en torno a la discapacidad desde la perspectiva decolonial, de Sharon Díaz y Mariana Mancebo, en el libro Decolonialidad y discapacidad nuevos horizontes de sentido/ Paula Mara Danel et al; coordinación general de Sharon Díaz; Ana Paula Gómez; María Noel Míguez; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; UDELAR, Universidad de la República 2023. Págs. 155 a 174. Libro digital en el siguiente enlace: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/248567/1/Decolonialidad-y-discapacidad.pdf>

<sup>103</sup> *Ibidem*.

prescindencia y al rehabilitador y situando en la sociedad, y en las barreras que esta introduce, la verdadera raíz de los tratos diferenciados.

§112. Aunque previamente esta Corte no se había pronunciado sobre el derecho a la protesta y el ejercicio en manifestaciones tanto públicas como privadas de las personas en condición de discapacidad, lo cierto es que al referirse al modelo social de la discapacidad, en la Sentencia C-025 de 2021<sup>104</sup> sí destacó que en dicho modelo se reconoce que “las personas con discapacidad pueden tomar el control de su vida, esto es, tener una vida independiente en la que pueden tomar sus propias decisiones basadas en su voluntad y preferencias”.

§113. Con base en lo indicado, puede sostenerse que existe una estrecha relación entre la manifestación política y la reunión pacífica para defender los intereses y las necesarias acciones afirmativas para que las personas en condición de discapacidad participen plenamente, de acuerdo con sus propias expresiones “movilizándose contra las injusticias derivadas de la opresión social, las personas con discapacidad integraban una definición positiva de diferencia de grupo, en vez de aquellas que eran consideradas como signos de anormalidad. La protesta de las personas con discapacidad representa uno entre varios ejemplos de un grupo social oprimido reclamando “especificidad cultural y experimental”<sup>105</sup>.

§114. Esto incluso ha conducido a reclamar sobre la necesidad de instaurar protocolos diferenciales para personas en condición de discapacidad en el marco de la garantía del derecho de reunión y manifestación, pues como se señaló la protesta como forma de participación en asuntos públicos ha sido especialmente relevante para grupos históricamente discriminados<sup>106</sup>.

§115. No obstante, actualmente el instrumento normativo que contiene las disposiciones más relevantes en materia de derechos de personas en situación de discapacidad es la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El artículo 2 de la CDPD dispone entre sus definiciones aquella que hace referencia a la discriminación por motivos de discapacidad<sup>107</sup>, al igual que los artículos 5 sobre igualdad material, 19 sobre vivir independiente y 29 sobre participación en la vida política y pública y que debe ser leído junto con el artículo 15 del ‘Pacto de San José de Costa Rica y el artículo 21 del PIDESC.

§116. Así para las personas en condición de discapacidad (i) el derecho de reunión y manifestación está ampliamente respaldado por instrumentos de derecho internacional; (ii) el Estado colombiano está en la obligación de protegerlo en igualdad de condiciones para todas las personas e incorporar medidas afirmativas para su ejercicio. (iii) La protección constitucional derivada de la CDPD pone de presente la necesidad de abordar cómo esa obligación del Estado de proteger el derecho de reunión y manifestación tiene que entenderse desde una perspectiva diferencial para las personas con discapacidad. (iv) el Estado colombiano tiene el deber de adelantar los ajustes necesarios para que las personas en condición de discapacidad puedan gozar de su derecho a la reunión y manifestación en igualdad de condiciones con las demás personas. En todo caso, esta lectura es extensible también para aquellos grupos que requieren especial protección constitucional y medidas

---

<sup>104</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. 2019. Párr. 23.

<sup>107</sup> Este surge cuando “Existe cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”.

afirmativas para el pleno ejercicio de sus derechos, entre ellos el de reunión y de protesta, tal como se explicó en los acápites previos de esta decisión.

*La urgencia de medidas normativas para el ejercicio pleno de la movilización social de las personas en condición de discapacidad*

§117. Las dificultades que afrontan las personas vulnerables y particularmente aquellas en condición de discapacidad para participar en la vida política y pública en igualdad de condiciones está más que acreditada. Por ejemplo, el Informe *del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, de 2014, evidenció las mayores dificultades que afrontan las poblaciones que comparten experiencias de discriminación como la población en condición de discapacidad para exigir sus derechos. Afirmó que, con frecuencia, las personas en condición de discapacidad tienen mayores dificultades para participar en reuniones pacíficas por obstáculos físicos y otros relacionados con la falta de información en formatos accesibles, o los lugares de encuentro poco accesibles o la incompreensión de las autoridades sobre el tipo de discapacidad.

§118. El Relator instó a reconocer el derecho de todas las personas a vivir en comunidad con las mismas opciones que los demás<sup>108</sup>, como lo señala el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y resaltó que las actitudes que promueven una falta de entendimiento y adaptación en lo que respecta a personas en condición de discapacidad constituyen un obstáculo importante para el ejercicio del derecho a su libertad de reunión pacífica.

§119. Así mismo señaló que para contrarrestar los efectos de la discriminación en distintos grupos poblacionales se requiere reconocer sus diferentes experiencias vitales<sup>109</sup>; que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es una regulación normativa valiosa que requiere implementarse por los Estados y que, en relación con el derecho de reunión pacífica y de asociación, en sus artículos 5 y 29 establecen la importancia de participar en la vida política y pública en igualdad de condiciones.

§120. Ahora bien, el Relator explicó que la Observación General del Comité sobre los derechos de las personas en condición de discapacidad, y el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad disponen que el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de otros derechos como el de la libertad de asociación y el derecho a participar en la vida política y pública<sup>110</sup> y que pasar del modelo de sustitución en la toma de decisiones al modelo de apoyo en la toma de decisiones tiene consecuencias profundas en la forma en la que las personas en situación de discapacidad se asocian y con quién lo hacen<sup>111</sup>. Se refirió al impacto que el diagnóstico de una condición de discapacidad puede tener en el derecho a la libertad de asociación y destacó que frecuentemente las personas en condición de discapacidad son privadas de su derecho a relacionarse con otros en el seno de una comunidad.

§121. Tras la expedición de dicho Informe, en el año 2016, el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad llamó la atención sobre la ausencia de protocolos policiales y de fuerzas de seguridad en el trato a las personas en condición de discapacidad, instó a investigar casos de violaciones por fuerzas de seguridad, y se refirió a la importancia de establecer las responsabilidades correspondientes y adoptar protocolos de atención que

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, párr. 40.

<sup>109</sup> A/HRC/26/29. Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 2014. párr. 13.

<sup>110</sup> CRPD/C/11/4. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observación general sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley. párr.s 44 y 45.

<sup>111</sup> A/HRC/26/29. Consejo de derechos humanos., 2014. párr. 69.

garanticen el pleno respecto de los derechos humanos de las personas en condición de discapacidad<sup>112</sup>.

§122. También ese año el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*<sup>113</sup> se pronunció sobre los riesgos diferenciados en el ejercicio de la protesta social a la que están expuestas las personas en condición de discapacidad, pues tienen mayores probabilidades de ser discriminados en la respuesta estatal a la violencia, que está marcada de estereotipos.

§123. Sostuvo el Informe que restringir o excluir el ejercicio de los derechos de libertad de reunión y asociación, a estos grupos, contribuye a reforzar su marginación que implica que estas personas tengan menos posibilidades de ejercer otros derechos. La habilidad de reunirse y asociarse constituye entonces un componente importante para su empoderamiento<sup>114</sup>.

§124. El Relator también evidenció la necesidad de prestar especial cuidado a las formas desproporcionadas e ilegítimas en las que el uso de la fuerza puede afectar a ciertos grupos en función de sus características particulares, tales como las personas en condición de discapacidad. En ese sentido, recomendó establecer protocolos de actuación policial y la implementación y el control de operativos contengan previsiones y medidas especiales para evitar efectos discriminatorios y afectaciones agravadas<sup>115</sup>.

§125. En el año 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reforzó las mismas conclusiones. Explicó que en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación “los grupos en mayor riesgo comparten la experiencia de la discriminación, trato desigual y acoso, así como la invisibilización y exclusión sistemática del debate público”<sup>116</sup>. Como ejemplos, destacó la situación de mujeres, niños, niñas y jóvenes, personas en condición de discapacidad, extranjeros (incluyendo solicitantes de asilo, refugiados y trabajadores migrantes), integrantes de minorías étnicas y religiosas, personas desplazadas, pueblos indígenas, personas que son discriminadas por su orientación sexual o identidad de género, y defensoras y defensores de los derechos humanos (incluyendo periodistas, sindicalistas, activistas medioambientales, entre otros)<sup>117</sup>.

§126. Para la CIDH “en el caso de restringirse o excluirse el ejercicio de los derechos de libertad de reunión y asociación de estos grupos, se reforzará su marginación. A su vez, la marginación frecuentemente implica que estas personas y grupos tienen menos posibilidad de ejercer estos derechos. La habilidad de reunirse y asociarse constituye, en realidad, un componente clave para el empoderamiento de comunidades e individuos marginados”<sup>118</sup>.

§127. Ello pone de presente que, aunque el derecho a la protesta tiene una cobertura universal, no puede perderse de vista que quienes más hacen uso de este derecho al manifestar su inconformidad con alguna política o lineamiento del Estado o los agentes privados, corresponden, precisamente, a los grupos marginalizados, en atención a que son grupos a

---

<sup>112</sup> CRPD/C/CHL/CO/1. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile. 2016.

<sup>113</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. 2019.

<sup>114</sup> *Ibidem*, párr. 51.

<sup>115</sup> *Ibidem*, párr. 165.

<sup>116</sup> *Ibidem*. Párr. 51.

<sup>117</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Informe conjunto del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 15-16; Consejo de Derechos Humanos, Párrafos 10-11. En “Protesta y derechos humanos”. Párr. 51.

<sup>118</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Relatoría especial para la libertad de expresión. “Protesta y derechos humanos”. Septiembre de 2019. ISBN 978-0-8270-6939-8. Párr. 52.

quienes de manera más frecuente se les desconoce sus derechos a través de prácticas discriminatorias. Por esta misma razón, la garantía del derecho a la protesta de estos sectores vulnerables tiene un carácter reforzado pues (i) además de que garantiza su empoderamiento, (ii) constituye una de las principales, sino la única vía de manifestar su inconformismo y reivindicar sus derechos.

§128. Sobre este último punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirmó que “los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenadas. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y movilización social se ha constituido como herramienta de petición a la autoridad y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos”<sup>119</sup>. En últimas, “si bien los grupos y sectores con mayor representación y acceso a los canales formales de denuncia y participación política también cuentan con un amplio acceso al ejercicio de la protesta, la protección y garantía de este derecho merecen especial atención cuando con él se expresan los sectores o grupos subrepresentados o marginados”<sup>120</sup>; toda vez que, estos últimos suelen enfrentar marcos institucionales que no favorecen su participación, serias barreras de acceso a otras formas de comunicación de masas y son aquellos blancos de recurrentes actos de discriminación.

§129. En el Informe de observaciones<sup>121</sup> emitido en el año 2021 por la CIDH tras realizar una visita de trabajo en Colombia, emitió una serie de recomendaciones que versaron, específicamente, sobre la participación del Estado colombiano en el ejercicio del derecho a la protesta social. La primera de estas tiene una relación directa con la necesidad de garantizar protección especial a los grupos en situación de vulnerabilidad en el marco de las protestas sociales.

§130. En concreto, en la observación No. 1 se recomendó al Estado colombiano “promover y reforzar, desde el más alto nivel del Estado, un proceso nacional de diálogo genuino, con enfoque territorial, que permita la escucha de todos los sectores, en especial a aquéllos que han sido más afectados por discriminación histórica, social y estructural en el país”<sup>122</sup>. En esta misma dirección, en la observación No. 6 se recomendó “promover el estándar interamericano según el cual los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas, en especial jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTI y personas defensoras de derechos humanos”<sup>123</sup>. Igualmente, se expusieron observaciones puntuales para tratar la violencia basada en género y en discriminación étnico-racial evidenciada en las protestas del año 2021.

§131. Ahora bien, tras dichas protestas, en Colombia se expidió el Decreto 003 de 2021, en cumplimiento de una decisión de tutela<sup>124</sup>, en el que se expidió el protocolo de acciones

<sup>119</sup> *Ibidem*. Párrafo 52.

<sup>120</sup> *Ibidem*. Párrafo 16.

<sup>121</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo 2021. (En línea). Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf)

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>123</sup> *Ibidem*, párr. 42.

<sup>124</sup> La sentencia de tutela STC 7641-2020 del 22 de septiembre de 2022, ordena al Gobierno nacional la conformación de una mesa de trabajo para la reestructuración de directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas. En el marco de la conformación de la mesa, el Gobierno Nacional debía escuchar y atender planteamientos de los accionantes y de cualquier persona interesada en el tema. Asimismo, ordenó la expedición de un acto administrativo que reglamentase la materia y que tuviese en cuenta las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de Naciones Unidas relacionadas con la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares en manifestaciones y protestas. La orden hace énfasis, entre otras pautas para la construcción del protocolo, en la necesidad de prevenir y sancionar: (i) intervención

preventivas, concomitantes y posteriores, denominado Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana, que incorporó un enfoque diferencial, en el que, entre otros se incluyen a las personas en condición de discapacidad, esto en el marco de acciones que protegieran el ejercicio legítimo de la movilización social.

§132. Existe entonces una evidencia clara de que las personas en condición de discapacidad tienen mayores obstáculos para acudir a las manifestaciones públicas y las reuniones privadas, esto puede obedecer a barreras físicas como aquellas relacionadas con las dificultades de acceso, afectación de su movilidad, ausencia de lenguaje inclusivo, a otras más intensas como a el uso desproporcionado de la fuerza del Estado que tiene mayores consecuencias en tal grupo.

§133. Así mismo surge que tanto los instrumentos internacionales y el alcance que realizan las autoridades, como las escasas medidas internas, promueven acciones afirmativas que permitan disminuir las brechas de dicho segmento de la población y que garantice su plena inserción a la vida social.

§134. Con base en todo lo expuesto, a continuación, se pasa a resolver el problema jurídico previamente formulado.

***CASO CONCRETO. El numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 desconoce la cláusula de prohibición contra la discriminación y lesiona los artículos 20, 37 y 93 superiores***

§135. En las siguientes líneas, la Sala Plena de esta Corte se ocupará de definir si ¿El numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 vulnera los artículos 13, 20, 37 y 93 constitucionales al fijar como comportamiento que afecta a los grupos sociales de especial protección el irrespeto a las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados únicamente en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal y no frente las personas vulnerables, especialmente aquellas en condición de discapacidad afectando con ello las garantías para el ejercicio pleno y en igualdad de la protesta social y del derecho de reunión en lugares públicos y privados?

*Alcance de la disposición acusada- contexto del derecho de protesta en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*

§136. Esta Corporación ha reconocido que el derecho de policía se encuentra constitucionalmente vinculado a la protección de los derechos de los ciudadanos, al aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, establecido en el artículo 2 de la Constitución<sup>125</sup>. Bajo estas premisas, el legislador expidió la Ley 1801 de 2016, por la cual se adopta el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y en el que, en efecto, se acogió la tradicional conceptualización jurisprudencial y doctrinal sobre el poder, la función y la actividad de policía. El Código Nacional de Seguridad y

---

sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii) “estigmatización” frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

<sup>125</sup> Sentencia C-134 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Alberto Rojas Ríos. SV. José Fernando Reyes Cuartas.

Convivencia Ciudadana comprende 242 artículos distribuidos en tres Libros<sup>126</sup>, compuestos a su vez por diferentes títulos que, cobijan capítulos específicos.

§137. En relación con el derecho de reunión y protesta social, a lo largo de todo el código se pueden encontrar disposiciones que lo establecen, además de la disposición demandada el referido Código cuenta con un acápite especial en el Título VI del Libro Segundo (arts. 47 a 75, Ley 1801 de 2016). Según la exposición de motivos de la citada Ley 1801 de 2016 esta regulación tuvo por objetivo “hacer un desarrollo minucioso de los comportamientos favorables y desfavorables a las reuniones, eventos y espectáculos que permitirán a las autoridades de policía, a quienes los organicen y a quienes participen en ellos, contar con herramientas que permitan garantizar su seguridad y su desarrollo pacífico y acorde con la convivencia ciudadana<sup>127</sup>.

§138. Al tratarse de una regulación detallada sobre este derecho fundamental esta Corporación declaró la inconstitucionalidad del citado Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 mediante la Sentencia C- 223 de 2017<sup>128</sup> por considerar que desconocía la reserva de ley estatutaria en tanto los artículos acusados representaban una regulación integral de los derechos fundamentales de reunión y manifestación pública, con incidencia sobre los derechos de libertad de expresión y los derechos políticos. Aun cuando difirió los efectos para expedir dicha norma estatutaria a la fecha aún no ha ocurrido.

§139. Luego en la Sentencia C-281 de 2017<sup>129</sup> la Corte se pronunció sobre otras regulaciones del Código en las que se refería al derecho a la protesta, específicamente sobre i) la constitucionalidad en la no regulación de sanciones frente a algunas conductas que la Ley 1801 reprocha; (ii) condicionamientos sobre la figura del traslado por protección; (iii) limitaciones del derecho a la protesta social en cabeza de los manifestantes y (iv) restricciones al Gobierno y la fuerza pública en el ejercicio del derecho a la protesta.

§140. En relación con el primer punto, esta Corporación encontró que no había una omisión legislativa relativa en el artículo 55 de la Ley 1801 de 2016 que prohibió mensajes engañosos, señalamientos falsos y deslegitimar las manifestaciones, sin establecer una sanción como consecuencia de la infracción de esta prohibición; toda vez que, no existe un imperativo constitucional de sancionar estas conductas mediante el derecho de policía.

§141. En segundo lugar, sobre el traslado por protección regulado en el artículo 155 del Código de Policía, la Corte concluyó que respetaba el principio de legalidad, pero no podía efectuarse en los municipios donde no se hubiesen establecido lugares para la atención y protección de personas trasladadas, de acuerdo con las normas reglamentarias que expida el

---

<sup>126</sup> Los tres libros se componen de la siguiente manera: (i) el Libro Primero se denomina *Disposiciones generales*, va del artículo 1 al 23 y fue dispuesto en dos títulos, el Título I denominado *Objeto del Código, ámbito de aplicación y autonomía* (artículos 1 al 10), y el Título II, que lleva por nombre *Poder, función y actividad de policía* (arts. 11 a 23); (ii) el Libro Segundo se denomina *De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia* abarca los artículos 24 al 148, que fueron distribuidos en quince (15) títulos, cuyas materias respectivas son: el contenido de ese libro; los comportamientos contrarios a la convivencia; el derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes; la tranquilidad y las relaciones respetuosas; las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad; el derecho de reunión; la protección de bienes inmuebles; la actividad económica; el ambiente; minería; salud pública; el patrimonio cultural y su conservación; la relación con los animales; el urbanismo y por último, la libertad de movilidad y circulación. Finalmente, (iii) se tiene el Libro Tercero, titulado *Medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos, mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos*, que abarca los artículos 149 a 242, conformado a su vez por tres títulos, el primero de ellos denominado *Medios de policía y medidas correctivas* (artículos 149 a 197); el segundo titulado *Autoridades de policía y competencias* (arts. 198 a 212); y el tercero y final, al que se le adjudicó el nombre de *Proceso único de policía* (arts. 213 a 242).

<sup>127</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta del Congreso 554. 29 de septiembre de 2014. P. 68.

<sup>128</sup> Sentencia C-223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Aquiles Ignacio Arrieta Gómez (E). SV. Alejandro Linares Cantuillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. José Antonio Cepeda Amaris (E).

<sup>129</sup> Sentencia C-281 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. SVP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Aquiles Arrieta Gómez (E). SVP. Hernán Correa Cardozo. SVP. Alejandro Linares Cantuillo. SVP. Antonio José Lizarazo Ocampo. SVP. Alberto Rojas Ríos.

Gobierno Nacional. Adicionalmente, indicó que el informe escrito que ordena el traslado debe contener los hechos y las razones por las cuales se considera que procede esta medida. También se condicionó el traslado por protección de niños, niñas y adolescentes regulado en el numeral 1 del párrafo 3° del artículo 39 para que se aplicara en todos los casos las reglas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; y se declaró la inexecutable del traslado por protección de habitantes de calle regulado en el párrafo 1° del artículo 43, al estimar que no había razón para regular de manera distinta y más desfavorable el traslado por protección de estas personas, respecto del traslado que se realiza sobre otras personas que no habitan en la calle.

§142. Sobre el tercer asunto abordado, correspondiente a limitaciones en cabeza de los manifestantes, esta Corporación destacó que (i) el término de 48 horas establecido en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 con el fin de que los manifestantes presenten un previo aviso sobre la protesta que esperan realizar no es una limitación irrazonable ni desproporcionada del derecho de reunión y manifestación y se justifica en las necesidades de planificación de las actividades de acompañamiento de las autoridades; así como que, (ii) la prohibición de realizar reuniones y manifestaciones en áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sin autorización de la autoridad ambiental competente, prevista en el numeral 9 del artículo 103 respeta el principio de legalidad y supera el juicio estricto de razonabilidad.

§143. Por otra parte, respecto de las prohibiciones que recaen sobre el Gobierno y la fuerza pública, se concluyó que la causal de disolución de las reuniones y manifestaciones consistente en causar alteraciones a la convivencia, prevista en el artículo 53, vulnera el principio de legalidad; por lo que, se condicionó en el entendido que solo podrán disolverse las reuniones y manifestaciones que causen alteraciones a la convivencia, si estas son graves e inminentes y no existe otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífico.

§144. Por último, en la Sentencia C-009 de 2018<sup>130</sup> en la que se demandaron dos expresiones: la primera la frase “o de cualquier otro fin legítimo” contenida en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 y que hacía referencia a que las manifestaciones públicas y reuniones debían tener un fin legítimo. La Sala Plena estimó que esta expresión no violaba el principio democrático, el pluralismo ni el derecho a la libertad de expresión pero si desconocía el principio de legalidad, ya que la expresión “fin ilegítimo” daba un amplio margen de interpretación a la autoridad administrativa; lo cual, en todo caso, se subsanó a través de una exequibilidad condicionada en el entendido de que el fin legítimo es aquel que persigue cualquier expresión de ideas o intereses colectivos con excepción de: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el legislador señale de manera expresa.

§145. La segunda expresión del artículo 53 que fue demandada hacía referencia a la necesidad de dar previo aviso de la protesta a la primera autoridad administrativa del lugar contenido. Al respecto, la Corte concluyó que esta esta expresión era razonable y proporcionada en los casos de reuniones y manifestaciones en el espacio público que aglomeren a un número importante de personas o pretendan generar una disrupción en el espacio público que, en todo caso, no tenía el carácter de permiso, sino tan solo una naturaleza informativa para que la administración pudiese desplegar la logística necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos a la reunión y a las manifestaciones en espacios públicos.

---

<sup>130</sup> Sentencia C-009 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

§146. Por otra parte, contra el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016 la Corte estudió la constitucionalidad de un aparte de esta disposición que establecía las circunstancias excepcionales y la fuerza mayor como causales para no autorizar el uso de vías públicas contenidas en el artículo 54 de la Ley 1801 de 2016. Esta Corporación concluyó que este aparte era exequible y no era incompatible con el artículo 37 de la Constitución, ya que sería irrazonable exigir al Legislador que prevea todo el universo de posibilidades que pueden acontecer en una ciudad que haga imposible el uso de las vías públicas para ejercer el derecho a la protesta. Con todo, se condicionó la expresión en el entendido de que la no autorización debe motivarse para hacer explícitas las razones que lo fundamentan.

§147. Solo en una de tales decisiones la Corte analizó el impacto diferenciado de las medidas frente al derecho de protesta, específicamente frente a los habitantes de calle y determinó, según se señaló que no existía justificación en un trato desigual y desfavorable. Así mismo en tales sentencias fijó los límites del derecho policivo en la protesta social, y la necesidad de restringir la interpretación de sus disposiciones para de esa manera no afectar tal derecho, ni otras garantías fundamentales.

§148. Una vez realizado el contexto general del código es necesario profundizar sobre la disposición demandada.

*Alcance del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016*

§149. La Sala Plena estima necesario fijar el alcance de la expresión acusada como un presupuesto indispensable para delimitar el escrutinio constitucional, teniendo en cuenta lo señalado por los accionantes, como los intervinientes y la Procuradora.

§150. El numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 hace parte del Libro Segundo que trata de la “La libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia”; el cual, tiene como propósito establecer “los comportamientos contrarios a la convivencia que no deben ser realizados por las personas que habitan o visitan el territorio nacional”, según se dispone en el artículo 24 de la misma ley. A su vez, este Libro consta de varios Títulos, dentro de los que se encuentra aquel nominado como “De las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad”, al cual pertenece la disposición acusada que, además, se encuentra inserta dentro del Capítulo II denominado “Grupos de especial protección constitucional”.

§151. El artículo 40 de la Ley 1801 de 2016, hace parte de un capítulo dirigido a regular disposiciones para grupos de especial protección constitucional, a través de la definición de las reglas necesarias para garantizar la existencia de relaciones respetuosas con estos grupos e impone medidas correctivas para quienes lo infrinjan.

§152. Al decantar el contenido concreto del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 se encuentra que tiene como epígrafe “Comportamientos que afectan a los grupos sociales de especial protección constitucional” y a renglón seguido indica que tiene por propósito enlistar los comportamientos que afectan a los grupos sociales de especial protección. Así mismo, presenta una definición de aquellos grupos en tanto, de manera expresa y dentro de un paréntesis, referencia a las personas en condiciones de vulnerabilidad, discapacidad, niños, adultos mayores, mujeres en estado de embarazo. Este artículo adicionalmente contiene 6 numerales, en los que se enumeran actividades –todas comienzan con un verbo sin conjugar– que, no deben efectuarse.

§153. El referido artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 enuncia en el primer inciso los comportamientos que no deben realizarse porque afectan a grupos sociales de especial

protección, y cuenta entre ellos a las personas en condición de vulnerabilidad, discapacidad, niños, adultos mayores y mujeres en estado de embarazo. Sin embargo, sus numerales, que son 6 pueden diferenciarse en aquellos que son generales, y en los que se reprocha el comportamiento frente a todos los grupos, y otros específicos, en los que se determina la conducta reprochada sobre sujetos determinados.

§154. Así los numerales 1 y 2 son generales, estos reprochan comportamientos dirigidos contra grupos sociales de especial protección, frente a los cuales se perpetren, permitan o se induzcan abusos o maltrato físico, verbal, psicológico o sexual en lugar público o privado, incluido su lugar de trabajo, o que los utilicen para obtener beneficio económico o satisfacción de interés personal.

§155. En los restantes comportamientos a los que alude el artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 ya no se trata de comportamientos generales, sino específicos para proteger grupos sociales determinados. Es decir, que los numerales 3 a 6 incorporan sujetos y delimitan los comportamientos que frente a ellos se reprochan. Así el numeral 3 censura que se omita dar prelación en las filas, en el uso de vehículos de transporte y en todos los sitios, bienes y lugares abiertos al público a las personas en condición de discapacidad, a las personas de la tercera edad, adultos mayores, mujeres en estado de embarazo, personas con niños en brazos y personas que por su condición de salud requieran preferencia.

§156. En el numeral 4° se indica que no se debe dificultar, obstruir, o limitar e información, acceso a métodos anticonceptivos e insumos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos del hombre, de la mujer y de la comunidad LGTBI y en el numeral 6 también se cuestionan las actuaciones que obstruyan o limiten las manifestaciones de afecto público que no configuren actos sexuales, de exhibicionismo, en razón de la raza, orientación sexual, género y otra condición similar.

§157. El numeral 5° que se reprocha parcialmente en la demanda se inscribe bajo esta última configuración. Es decir, incorpora sujetos, a los que delimita, y comportamientos, a los que reprocha en el mismo apartado.

§158. Las consecuencias, según el parágrafo del artículo 40 de la referida Ley 1801 de 2016 también distingue las sanciones, frente al numeral 1 y 5 aplica la multa general tipo 4, frente a los numerales 2 y 6 aplica la multa general tipo 1, al numeral 3 le aplica una amonestación, y a la 4, una multa general tipo 3.

*El numeral 5 (parcial) del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 vulnera el principio de no discriminación y de dignidad en relación con los sujetos de especial protección constitucional, especialmente de las personas en condición de discapacidad*

§159. Al analizar el contenido del numeral 5 se indica como actividad que no debe realizarse la de irrespetar las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal.

§160. De su contenido pueden advertirse lo siguiente:

- a) El numeral quinto pretende proteger el libre ejercicio del derecho de las personas a realizar manifestaciones y reuniones en el espacio público o en lugares privados.
- b) Esta protección se garantiza, expresamente, a personas que podrían ser discriminadas en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal. Por lo tanto, es claro que este

numeral tiene por objetivo sancionar actos de irrespeto al ejercicio del derecho a la protesta de personas que encajan dentro de los criterios sospechosos descritos en esta disposición.

- c) El listado de criterios sospechosos incluido en el numeral 5 se encuentra descrito a través de comas (,), pero termina con la expresión “y” que, precisamente, corresponde al término inicialmente demandado en esta oportunidad.

§161. Como ha precisado la Corte<sup>131</sup> la palabra “y” tiene un carácter copulativo, asociado a conjuntos cuyos elementos se suman; luego, la disposición introduce un listado taxativo que establece varios motivos de discriminación y cierra la lista con el criterio de identidad personal, como el último elemento de la lista. Es decir, el numeral 5 excluyó a otros posibles motivos de discriminación que permitirían cubrir a otros grupos vulnerables, que, *prima facie*, parecieran no encajar dentro de ninguna de las categorías señaladas en el numeral 5 de la Ley 1801 de 2016.

§162. Según el alcance de la disposición acusada, esta hace parte de un capítulo que tiene por objetivo regular disposiciones para grupos en situación de vulnerabilidad, a través de la definición de reglas necesarias para garantizar la existencia de relaciones respetuosas con estos grupos. Dentro de estas reglas, en el referido numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 se establece la no permisión de irrespetar las manifestaciones y reuniones realizadas en el espacio público o en lugares privados por aquellas personas que sean discriminadas, puntualmente, en razón a los criterios de discriminación que constituyen un listado taxativo de categorías, cuya infracción implica la imposición de una multa.

§163. Si bien, como se ha insistido, el enunciado general del artículo 40 refiere que esos comportamientos se extienden frente a distintos sujetos, entre los que cuenta a las personas en condición de discapacidad, lo cierto es que el aparte demandado conlleva una enunciación taxativa. Si a esto se suma que, de acuerdo con el precedente constitucional, dichas cláusulas no pueden ser abiertas, menos cuando son pasibles de medidas correctivas, es necesario delimitarlas<sup>132</sup>.

§164. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la defensa de los asociados se encuentra cimentada en el principio de legalidad el cual restringe la actuación de las autoridades y esto cobra especial relevancia cuando se trata de derecho sancionatorio como el policivo. Si bien existen medidas correctivas para las conductas sociales que se consideran anómalas, lo cierto es que estas no pueden estar sujetos al arbitrio policivo y por ende no pueden ser imprecisas o vagas, pues ello descartaría la proporcionalidad y razonabilidad.

§165. En todo caso encuentra esta Sala que la exclusión de la protección referente al comportamiento descrito en el numeral 5 del artículo 40 aquí analizado, frente a los grupos sociales de especial protección, y dentro de ellos a las personas en condición de discapacidad es odiosa e injustificada. Si bien al revisar los antecedentes legislativos de la Ley 1801 de 2016 se encuentran algunas referencias sobre los objetivos de la medida, por ejemplo, en la ponencia del primer debate ante el Senado<sup>133</sup>, fueron los de “armonizar y ponderar los derechos de las personas para buscar una sana convivencia y el respeto por los derechos de todos, incluso aquellas personas que pertenecen a comunidades vulnerables”, lo cierto es que

<sup>131</sup> Al respecto, ver por ejemplo la Sentencia C-237 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. SVP. Paola Andrea Meneses Mosquera.

<sup>132</sup> Consúltese, entre otras, la Sentencia C-600 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>133</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta del Congreso No. 190. Ponencia primer debate al Proyecto de Ley número 99 de 2014 Senado por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. 13 de mayo de 2015. P. 5.

la redacción no solo excluye un amplísimo grupo de personas que no pueden ajustarse en estas categorías, sino que profundiza sus condiciones de subalternidad.

§166. Como se refirió en los apartados generales de esta providencia, para alcanzar la igualdad material es necesario comprender la diferencia y adoptar medidas para que todas las personas puedan ejercer y disfrutar libremente sus derechos. Para ello se han establecido medidas afirmativas que permitan la igualación en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, dentro de sus destinatarios, además de las personas en condición de vulnerabilidad, y las que enuncia de forma general el primer inciso del artículo 40 bajo análisis, se encuentran las personas en condición de discapacidad.

§167. En efecto, a partir de la cláusula 13 constitucional aquellas gozan de protección reforzada lo que se encuentra en sintonía con lo dispuesto en tratados de derechos humanos e instrumentos internacionales, como la Convención para las Personas con Discapacidad que señalan que deben poder participar activamente de la vida política y social, lo que implica, entre otros, ejercer el derecho a manifestarse públicamente o a participar de reuniones públicas o privadas para defender sus derechos, de acuerdo con el artículo 37 superior.

§168. Las garantías de protesta y la libertad de expresión permiten que los sujetos de especial protección constitucional, entre ellos las personas en condición de discapacidad puedan difundir su pensamiento, opiniones e informaciones sin limitación y con la forma que hayan escogido, y que su titular no puede ser discriminado. Al encontrarse las personas en condición de discapacidad en una situación desfavorable para planear sus reivindicaciones es necesario reforzar las medidas normativas que eliminen los obstáculos en su ejercicio.

§169. De no ser así se incurriría en desconocimiento del principio de no discriminación pues en efecto, son precisamente los grupos históricamente discriminados, marginalizados o minoritarios, quienes suelen acudir a las manifestaciones públicas para exigir sus derechos. Por demás, se insiste, según la jurisprudencia de esta Corporación frente a las *personas en condición de vulnerabilidad* deber cualificado del Estado de realizar acciones positivas como políticas públicas diferenciadas; lo cual, implica que debe apoyar y proteger a las personas y grupos que se encuentran en esa condición de debilidad.

§170. En efecto, la Sala encuentra que aun cuando la disposición se ubica en el capítulo relacionado con “las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad” e introduce un apartado sobre “Grupos de especial protección constitucional” que evidencia el interés de adoptar medidas diferenciadas, lo cierto es que solo dispensa la protección frente a unos, lo que termina profundizando la situación de desigualdad en la que se encuentran las personas en condición de discapacidad.

§171. El ejercicio de la protesta ciudadana y las medidas policivas para que aquellos cuenten con todas las garantías y ajustes razonables para su desarrollo, son indispensables, máxime cuando están demostradas las múltiples dificultades a las que se ven sometidos, no solo por tener mayores dificultades a la hora de acceder a sus derechos, sino además de no tener garantías suficientes para reivindicarlos.

§172. Esa situación es expuesta por uno de los intervinientes, el INSOR que, en torno a las personas en situación de discapacidad auditiva, asegura que no solo no encajan dentro de ninguna de las categorías explícitas indicadas en la disposición acusada, sino que a la hora de movilizarse socialmente tienden a ser afectados por la fuerza pública quien, al no reconocer su discapacidad, no comprende la manera en la que esta pueda ser llevada a cabo. Incluso el propio INSOR señala que aun si se asumiera que las personas en situación de

discapacidad se encuentran incluidas dentro de la categoría de la apariencia física, esta es una manera que reproduce imaginarios estereotipados sobre la discapacidad<sup>134</sup>.

§173. En otras palabras, a juicio de la Corte la disposición genera varias afectaciones frente al principio de igualdad de trato y no discriminación, en tanto la incongruencia entre la parte inicial del artículo y el contenido del numeral propicia una afectación frente a la protección que deben tener las personas en condición de discapacidad frente a comportamientos que irrespeten sus manifestaciones en lugares públicos o privados.

§174. Si bien podría considerarse que debe realizarse una interpretación conforme a la Constitución, en los términos manifestados por el Ministerio de Justicia y de Derecho, la Corte considera que la misma es insuficiente, sobre todo cuando, como se advirtió en las reglas generales de esta decisión, las personas en condición de discapacidad y aquellas que son consideradas grupos socialmente vulnerables, tienen mayores dificultades a la hora de reclamar sus derechos y las protecciones o salvaguardas deben estar claras por parte de las autoridades encargadas de velar por sus derechos.

§175. Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta el marco internacional expuesto líneas atrás, esta Corporación concluye que el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 también vulnera el artículo 93 de la Constitución Política en tanto la interpretación literal ya delimitada lesiona la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De un lado, se reitera que según el principio general de no discriminación en las manifestaciones y protestas y los artículos 13 y 16 de la Convención Americana, los Estados no pueden limitar la protesta social con base en prejuicios<sup>135</sup> que se tengan frente a una persona o grupo ya que estos derechos son derechos de “toda persona”; sumado a que, de conformidad con el artículo 1o. de la Convención Americana “[L]os Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna”.

§176. Por otra parte, respecto de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, esta Corporación destaca que en el literal b) del artículo 3 se encuentra expresamente señalado en principio de no discriminación que, como se mencionó líneas atrás, fue trasgredido por la interpretación literal que se desprende de la disposición acusada. Igualmente, por ejemplo, en el artículo 17 de la misma Convención se dispone que “Toda persona con discapacidad tiene derecho a que se respete su integridad física y mental en igualdad de condiciones con las demás”.

§177. Por consiguiente, para la Corte el artículo 40, numeral 5 de la Ley 1801 de 2016 debe entenderse que no introduce un listado taxativo, sino enunciativo, y que allí se encuentran inmersas todas las personas que hacen parte de grupos sociales de especial protección constitucional, que es una categoría evolutiva. Particularmente, en el caso de las personas que tienen alguna situación de discapacidad se presenta una lesión de su ejercicio libre del derecho a la protesta ya que, no serían beneficiarias de la protección brindada por el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 en tanto su condición de vulnerabilidad no encaja dentro de las categorías taxativas establecidas en esta norma.

§178. Con base en todo lo expuesto, la Sala Plena de esta Corporación concluye que el aparte analizado del numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 es inconstitucional, al desconocer los artículos 13, 20, 37 y 93 de la Constitución, así como la Convención

---

<sup>134</sup> Sentencia T-463 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>135</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Protesta y derechos humanos”. Septiembre de 2019. ISBN 978-0-8270-6939-8. Párrafo 46.

Americana sobre Derechos Humanos aprobada por la Ley 16 de 1972 y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

### **Remedio constitucional**

§179. De acuerdo con lo señalado líneas atrás y dada la especial materia bajo examen, encuentra la Corte que la exclusión de la expresión analizada podría generar un efecto adverso, esto por cuando la medida normativa busca censurar el comportamiento dirigido a irrespetar a grupos de especial protección constitucional. Aunque como se destacó el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016 bajo examen no debe ser comprendido de manera restrictiva, ni con un listado taxativo de sujetos frente a los que se reprochan comportamientos en el ejercicio de la protesta o de sus reuniones públicas o privadas, lo cierto es que se requiere adoptar una decisión que proscriba cualquier trato odioso e injustificado en relación con las personas en condición de discapacidad.

§180. En ese sentido la Sala Plena considera que es necesaria una decisión que condicione la disposición acusada, para que se entienda que en el numeral 5 que introduce los comportamientos que afectan a los grupos sociales de especial protección constitucional y que por tanto no deben realizarse, se encuentra el irrespeto a las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público o en lugares privados, en razón de su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas, apariencia personal e incluye todas las formas de irrespeto respecto de las personas en condición de discapacidad.

### **VII. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 5 del artículo 40 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que incluye todas las formas de irrespeto respecto de las personas en condición de discapacidad.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

**JOSE FERNANDO REYES CUARTAS**  
Presidente

**NATALIA ÁNGEL CABO**  
Magistrada

**JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado  
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
Con impedimento aceptado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General