



## COMUNICADO 47

23 y 24 de octubre

**Sentencia C-449/24 (octubre 23)**

**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**

**Expediente D-15.724**

La Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en la demanda presentada en contra de varios apartes del artículo 115 de la Ley 65 de 1993, relacionados con las visitas de los medios de comunicación a los establecimientos de reclusión y la autorización previa para entrevistas de personas privadas de la libertad

### 1. Norma demandada

**“LEY 65 DE 1993**  
(agosto 19)<sup>1</sup>

Por la cual se expide el  
Código Penitenciario y  
Carcelario.

(...)

“ARTÍCULO 115. VISITAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Los medios de comunicación tendrán acceso a los centros de reclusión **siempre y cuando**

**cumplan con los requisitos exigidos por el reglamento general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.** Tratándose de entrevista relacionada con un interno deberá mediar consentimiento de éste, **previa autorización de la autoridad judicial competente.** En caso de un condenado **esta autorización debe ser concedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario**”.

### 2. Decisión

**PRIMERO. INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados por los ciudadanos Ana Bejarano Ricaurte, Emmanuel Vargas Penagos, Laura Marcela Urrego Aguilera y Pablo Ceballos Navas contra el artículo 115 (parcial) de la Ley 65 de 1993, por ineptitud sustantiva de la demanda.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 115 (parcial) de la Ley 65 de 1993 que contiene el Código Penitenciario y Carcelario. Dicho artículo establece que los medios de comunicación pueden visitar los

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 40.999, de 20 de agosto de 1993.

establecimientos de reclusión siempre y cuando cumplan con los requisitos del Reglamento General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC. Asimismo, determina que, para las entrevistas con internos y reclusos, se requiere el consentimiento del privado de la libertad y la autorización de la autoridad judicial competente o del director general del INPEC, respectivamente.

En el trámite, el magistrado sustanciador admitió cinco cargos de inconstitucionalidad. Los primeros cuatro cargos plantearon que, el cumplimiento de requisitos definidos por el Reglamento General del INPEC para el ingreso de los medios de comunicación y la autorización previa del Director General del INPEC para que las personas condenadas concedan entrevistas, vulneraban: (i) el artículo 20 de la Constitución Política al ser una forma de control previo de acceso a la información para los medios de comunicación y una forma de censura; (ii) el artículo 20 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional respecto de la libertad de expresión de personas condenadas y recluidas en establecimientos carcelarios; (iii) los artículos 25 y 73 de la Constitución Política sobre el derecho al trabajo y la protección reforzada de la actividad periodística; y, (iv) las protecciones establecidas para la libertad de expresión en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El (v) quinto cargo se planteó sobre el apartado de la norma que establece la autorización de la autoridad judicial competente para las entrevistas de las personas procesadas, bajo el argumento que se trata de una norma ambigua que, por su generalidad y amplitud, resulta contraria al ordenamiento constitucional, en especial a la garantía del derecho fundamental a la libertad de expresión, por lo cual su interpretación debía ser ajustada.

Luego de un nuevo estudio detallado de la demanda, de las intervenciones presentadas y del concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Sala Plena decidió unánimemente inhibirse pues encontró que finalmente los cargos no cumplían con los requisitos que la ley y la jurisprudencia señalan para proferir una decisión de mérito.

En relación con los cargos formulados y admitidos inicialmente, la Sala Plena concluyó que los argumentos en realidad se referían a un cargo único, sobre el cual se desarrolla una multiplicidad de razones que, en esencia, se dirigen a contrastar la libertad de expresión –en sentido amplio– con los requisitos para la visita de los medios de comunicación a los establecimientos de reclusión o para las entrevistas que debe autorizar el director general del INPEC. Bajo esta premisa, la Sala Plena encontró

que la demanda partía de una lectura incorrecta de la disposición acusada según la cual los reglamentos técnicos y operativos que expiden las autoridades administrativas, no están sujetos al imperio de la Constitución y de la ley, o que el legislador puede autorizar la expedición de reglamentos por fuera de los límites constitucionales y legales.

Se encontró además que en la Sentencia C-394 de 1995, la Corte Constitucional precisó el alcance de la norma demandada definiendo que responde a una necesidad netamente administrativa para la organización y funcionamiento de los establecimientos de reclusión. En dicha providencia se definió que “se refieren estas disposiciones a medidas normales de tipo administrativo y disciplinario, que pueden ser adoptadas por las autoridades penitenciarias y carcelarias, dentro de la órbita de sus atribuciones legales y reglamentarias, y que tienen, por tanto, asidero constitucional, con base en lo expuesto en esta Sentencia al tratar sobre la necesidad del mantenimiento de la disciplina y la justificación de tratamientos especiales y diferenciados en los establecimientos carcelarios. Por lo demás, dichas medidas son preestablecidas, razón por la cual se apoyan en un principio de legalidad y no constituyen uso arbitrario de la autoridad”.<sup>2</sup>

Para la Sala Plena, la demanda no cumple con el requisito de pertinencia, ya que a pesar de que los demandantes afirman que sus argumentos se presentaban en contra el artículo 115 de la Ley 65 de 1993, el reproche en realidad se dirigía hacia la Resolución 006349 de 2016 (Reglamento General del INPEC). Esta deficiencia tampoco se supera al señalar que lo cuestionado es la norma legal que permite al Reglamento General del INPEC fijar los requisitos para las visitas o la autorización que debe expedir el director general del INPEC para la entrevista de un recluso. Esto resulta equivocado pues supone que la norma autoriza la emisión de reglamentos o de actos administrativos contrarios a la Constitución.

Así mismo, los argumentos de la demanda carecen de certeza pues se centran en formular un reproche sobre una situación hipotética y no sobre una norma que genere una vulneración específica y concreta.

Tampoco resulta pertinente afirmar que la norma demanda permite una interpretación contraria a la supremacía e integridad de la Constitución, siendo necesario descartar esta hermenéutica. Dicho argumento, no tiene en cuenta que la facultad para emitir un reglamento implica la

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 1995.

capacidad de crear actos administrativos que concretizan las disposiciones abstractas y generales de la ley para hacerlas efectivas. Por lo tanto, no se trata de una herramienta jurídica para regular los derechos fundamentales, como las libertades de expresión y de prensa.

En adición, la Sala Plena encontró que el artículo demandado se refiere a los requisitos que se establecerán en el Reglamento General del INPEC, el cual, en caso de contener requisitos irrazonables, innecesarios o desproporcionados, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual la Corte Constitucional no es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad y mucho menos sobre la legalidad de dicho reglamento.

Igualmente, la Sala Plena encontró que no se presentaron argumentos constitucionales que justificaran cómo la facultad de la autoridad judicial competente o del Director General del INPEC, de autorizar o no la entrevista a un interno o a un recluso, violaba la Constitución, sobre todo considerando que existen mecanismos de supervisión a través de la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción contencioso-administrativa o incluso la acción de tutela, para cuestionar las decisiones que nieguen la realización de una entrevista a un interno o a un recluso.

La Sala Plena también señaló que los argumentos sobre los instrumentos internacionales constituyen un referente internacional relevante respecto a la libertad de expresión, pero sin la entidad suficiente para generar un debate que le permita a la Sala elaborar un cuestionamiento de fondo sobre la norma demandada.

Por último, se señaló que frente al apartado al que los demandantes solicitan que se ajuste su interpretación, este no supone una confrontación directa entre la norma legal y el texto constitucional, por lo que en realidad se trata de una opinión y construcción argumentativa subjetiva de los demandantes y no de una cuestión constitucional de fondo que deba responder la Corte Constitucional.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** aclaró su voto en relación con la decisión de inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. El magistrado respeta la decisión de la Sala Plena en la medida en que ella corresponde a la línea jurisprudencial más exigente respecto del cumplimiento de los requisitos tanto para admitir la demanda a trámite como para posteriormente adoptar una decisión de mérito.

Con todo, considera que los cargos de la demanda que fueron admitidos sí cumplían con los requisitos que exige tanto la ley (Decreto 2067 de 1991) como la jurisprudencia constitucional -certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia- para habilitar un pronunciamiento de fondo, tal y como se señaló en los autos mixtos del 15 de marzo y del 15 de abril del 2024 y se reiteró en la Sala Plena al momento de sustentar la ponencia sometida a su consideración. El magistrado Ibáñez considera que la Corte debe reestudiar la línea jurisprudencial vigente con el propósito de flexibilizarla y evitar hacer nugatorio el derecho político de los ciudadanos a obtener una decisión de mérito luego del ejercicio del derecho de acción de inconstitucionalidad que es ante todo un derecho político para que se haga efectivo el control judicial respecto ejercicio y control del poder político. De lo contrario, la acción que es ciudadana se convierte en un exigente recurso de casación de inconstitucionalidad y así no está concebido, al tiempo que se aleja cada vez más de la voluntad del constituyente de hacer de esta acción una expresión del derecho político para controlar el ejercicio del poder político en los términos de los artículos 40-6, 229 y 241 de la Constitución Política.



**José Fernando Reyes Cuartas**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**