

20 de junio de 2025

Bogotá DC.

Señores:

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN PRIMERA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

comision.primer@camara.gov.co

Asunto: Intervención ciudadana sobre el texto radicado del Proyecto de Ley No. 139 de 2024 (CÁMARA) “Por medio del cual se adiciona la Ley 1801 de 2016, se prohíbe la comercialización, distribución, uso, y porte de símbolos, indumentaria e imágenes de personas condenadas por la comisión de delitos, y se dictan otras disposiciones”.

Sergio Andres Morales Barreto identificado con cédula de ciudadanía N. 1020788588 de Bogotá, **Jelly Daniela Martínez González**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.003.924.601, de Ubaté y **Oscar Alejandro Rincón Briceño**, identificado con la cédula de ciudadanía N. 1.013.257.347, de Cagua; en ejercicio del derecho de participación ciudadana establecido en el Capítulo Noveno de la Ley 5 de 1992, específicamente en los artículos 230, 231 y 232, y en cumplimiento de los requisitos allí señalados, presentamos las siguientes observaciones al proyecto de ley en trámite, de la siguiente manera:

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROYECTO DE LEY 139-2024C

La presente intervención trata sobre el Proyecto de Ley 139 de 2024, que actualmente se tramita en la comisión primera de la Cámara de Representantes. Este tiene por objeto adicionar a la Ley 1801 de 2016, el Código Nacional de Policía y Convivencia, con disposiciones que prohíben la comercialización, distribución, uso y porte de símbolos, propaganda, indumentaria y material audiovisual que promueva la imagen de personas condenadas por delitos conforme al Código Penal. De acuerdo con la parte motiva del mencionado proyecto, se busca contribuir al funcionamiento de una cultura de paz, con convivencia pacífica, la reconciliación nacional, el respeto por los derechos humanos y la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de “los actores criminales”.

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto nace de un diagnóstico que cita la comisión de la verdad, donde hace una recapitulación de los fenómenos sociales e históricos que han impactado a Colombia. En ese escrito, se recuenta la violencia desde los inicios del siglo XX donde se presentaba un conflicto nacido en la política entre liberales y conservadores. Después menciona la década de 1960 donde se dio el surgimiento de las insurgencias y el paramilitarismo. Para finalizar el recuento con la década de 1980, época en la que mencionan, se dio un recrudecimiento del conflicto armado, y la “exacerbación de carteles de narcotráfico”. Concluyendo el diagnóstico, determinando que dichas épocas

históricas cambiaron las dinámicas no solo de violencia, sino también culturales, sociales y económicas del país.

A partir de lo mencionado, el proyecto identifica como problemática la insistencia cultural y comercial de expresiones que exaltan las figuras o imágenes de personas vinculadas a actividades delictivas “graves”. Se hace un énfasis especial en la figura de Pablo Emilio Escobar Gaviria, debido a que se afirma que su imagen ha sido utilizada en múltiples productos, mercancía, y en general, en elementos que circulan ampliamente de forma que enaltecen su imagen y glorifican su actuar. Sobre esto también se menciona que existe un histórico de rechazos de la Superintendencia de Industria y Comercio y de autoridades marcarias de otras jurisdicciones, respecto del registro de marcas relacionadas a este personaje por atentar contra el orden público y la moral, afirmando que esto promueve la exaltación de actividades narcoterroristas.

En este contexto, la iniciativa legislativa parte de la afirmación de que la comercialización de estos elementos impacta negativamente los derechos de las víctimas y mantiene imaginarios sobre “la historia negra de nuestro país”, argumentando también que el Estado colombiano debe tomar medidas para contrarrestar el denominado “narcoturismo” y la venta de artículos que vanaglorien la imagen de narcotraficantes y criminales.

Con base a lo anterior, el articulado del proyecto busca fortalecer la Ley 1801 de 2016, el Código Nacional de Policía y Convivencia, que en sus artículos primero, segundo y doceavo establece la facultad de regular comportamientos que favorezcan la convivencia, promover el respeto de las libertades y derechos, y definir las competencias de las autoridades de policía.

II. RESUMEN DE LO QUE SE PLANTEA EN LA INTERVENCIÓN

El objetivo de esta intervención es presentar un concepto técnico del proyecto de ley 139C de 2024, con el fin de que el Honorable Congreso de la República tenga insumos suficientes para considerar mejoras, correcciones o consideraciones futuras para la regulación del presente tema.

Durante esta intervención es posible observar las diferentes perspectivas técnicas sobre el proyecto de ley 139C de 2024, donde se señalan los errores de técnica legislativa, entre los cuales se resaltan las consideraciones sobre la incompatibilidad del proyecto con la norma a la que se introduce, las falencias en la definición y la delimitación de los términos del articulado. también se señalarán los inconvenientes de constitucionalidad en el proyecto, relacionados al principio de legalidad, el derecho de la libertad de expresión, y la carga desproporcionada a comerciantes, para finalizar con un análisis de derecho comparado.

III. ANÁLISIS CONCRETO

La presente intervención tiene como objetivo identificar falencias que se identifican en el proyecto de ley con el fin de que el Honorable Congreso de la República las identifique

oportunamente y logre promulgar una ley que logre verdaderamente combatir con la denominada “narcocultura”. Por lo tanto, se abarcará (A) Problemas de técnica legislativa, (B) Problemas de constitucionalidad y (C) La apología del delito en el derecho mexicano.

A. Problemas de técnica legislativa

En este apartado se sostendrá que el Proyecto de Ley 139 de 2024C contiene oportunidades de mejora en técnica legislativa, dado que el Código de Policía no parece ser la ley oportuna para incorporar las prohibiciones y el proyecto corre el riesgo de crear vacíos jurídicos sin una solución clara. Para demostrar lo anterior, este apartado contiene la siguiente estructura: primero, se realiza una breve definición de la técnica legislativa a partir de fuentes doctrinales y jurisprudenciales relevantes; segundo, se expondrá los problemas que se generan de incorporar este tipo de prohibiciones dentro del Código de Policía y la incompatibilidad de lo que se pretende el proyecto de ley con estas normas; tercero, se expondrán las falencias que se identifican en la delimitación en el alcance del proyecto de ley, exponiendo una serie de ambigüedades e indeterminaciones que podrían causar inseguridad jurídica.

Es pertinente señalar, que las distintas falencias en técnica legislativa encontradas en el articulado del Proyecto de Ley 139 de 2024. El presente apartado constará de (1.) La contextualización sobre la técnica legislativa empleada en la presente intervención, para proceder con el señalamiento de las siguientes faltas de técnica legislativa: (2.) Incompatibilidad normativa del Proyecto de Ley 139-2024C con el Código de Policía y Convivencia. Y (3.) Las falencias en la delimitación del alcance del Proyecto de Ley 139-2024C dada la indeterminación jurídica de algunos de los conceptos utilizados en el Proyecto de Ley.

Las falencias expuestas serán detalladas a continuación:

1. Breve contextualización a la definición de técnica legislativa empleada en esta intervención

Para realizar un análisis de fondo a la técnica legislativa del proyecto, corresponde primero contextualizar esta noción a partir de referencias jurisprudenciales y doctrinantes relevantes. La Corte Constitucional en la sentencia C-856 de 2009¹ definió la técnica legislativa a partir de lo expuesto por el autor Sainz Moreno, quien define este concepto como “el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, cumpliendo con los principios de coherencia y seguridad jurídica”². A partir de esta definición se puede afirmar que la técnica legislativa es una garantía de que las disposiciones del legislador sean comprensibles, aplicables y coherentes con el ordenamiento jurídico en su integridad.

¹ C-856/09 Corte Constitucional de Colombia

² Sainz Moreno, *Técnica legislativa*, Madrid, Civitas, 1995.

En la misma decisión, la Corte Constitucional, en apoyo a la definición citada, menciona una serie de autores como Bulygin³, Atienza⁴ y Aguiló⁵, que conceptualizaron la técnica legislativa como el “conjunto de recursos y procedimientos encaminados a elaborar un proyecto de norma jurídica”. De acuerdo con la Corte, los mencionados autores indican que la correcta elaboración de las normas jurídicas debe seguir una serie de pasos: “primero, la justificación o exposición de motivos de la norma; luego, redactando su contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible para los destinatarios de la disposición”. Finalmente, en la sentencia C 856 de 2009⁶ la Corte Constitucional concluye sobre este concepto que “la técnica legislativa es el conjunto de reglas encaminadas a ajustar la conducta funcional del legislador, para la adecuada elaboración de la ley”.

2. Incompatibilidad normativa del Proyecto de Ley 139-2024C con el Código de Policía y Convivencia.

En esta sección se planteará el problema conceptual que se deriva de pretender lograr el objetivo del Proyecto de Ley por medio de las normas de policía y convivencia. Como se verá, se sostiene que el proyecto de ley se preocupa principalmente por regular aspectos de la vida económica. Para sustentar el anterior argumento, se plantea el siguiente problema jurídico a resolver: ¿resulta compatible con el objeto, finalidad y estructura normativa del Código Nacional de Policía y Convivencia la imposición de medidas correctivas a conductas relacionadas con la representación simbólica de personas condenadas, cuando tales representaciones no comportan una perturbación directa e inmediata a la convivencia ciudadana? De antemano se concluye que la aproximación actual contiene una técnica legislativa que puede ser mejorada, en tanto desnaturaliza el carácter preventivo del derecho de policía e introduce contenidos valorativos que corresponden a otras esferas del ordenamiento jurídico, lo cual genera tensiones normativas e interpretativas que deben ser cuidadosamente consideradas.

Como se expuso en el apartado del contexto normativo, el Proyecto de Ley 139-2024C plantea una modificación normativa mediante la adición del artículo 93A a la Ley 1801 de 2016, el Código de Policía y Convivencia, con el propósito de imponer una medida correctiva a quienes porten, usen, distribuyan o comercialicen símbolos, indumentaria, productos o material audiovisual que exalten la imagen de personas condenadas por la comisión de delitos.

La mencionada propuesta legislativa contempla medidas correctivas que incluyen la multa, la suspensión de la actividad comercial y la eventual destrucción del bien, insertándose formalmente dentro del capítulo tercero, relativo a los comportamientos que afectan la actividad económica. Sin embargo, al someter esta iniciativa al análisis del objeto, finalidad y estructura normativa del Código Nacional de Policía y

³ Bulygin, E., Teoría y técnica de la legislación, México, 1991.

⁴ Atienza, M., Razón práctica y legislación, México, 1991.

⁵ Aguiló J., Técnica legislativa y documentación autonómica de legislación, Madrid, 1990.

⁶ [C-856/09 Corte Constitucional de Colombia](#)

Convivencia, se observa que dicha incorporación normativa desborda y desconoce el carácter estrictamente preventivo que rige esta herramienta jurídica, transgrediendo su diseño funcional, su marco axiológico y su interpretación.

Para este análisis resulta especialmente relevante la sentencia C-253 de 2019⁷ de la Corte Constitucional, la cual dedica un apartado a determinar los fines del Código de Policía y Convivencia y la adecuación de estas al ordenamiento jurídico. En ella, se dice expresamente que se persigue la resolución pacífica de los conflictos y que pretende evitar interponer a unos intereses particulares sobre otros.

En esta decisión, la Corte Constitucional hace un amplio análisis normativo del Código Nacional de Policía y Convivencia, relevante para el proyecto que nos concierne. En la misma, se señala el carácter eminentemente preventivo de la norma, que está dirigida a establecer las condiciones materiales e institucionales para garantizar la convivencia ciudadana en el territorio nacional, a partir de la regulación de comportamientos cotidianos cuya ejecución o persistencia puedan tener una potencialidad real, concreta y directa de perturbar de forma inmediata y significativa dimensiones fundamentales como la seguridad pública, la tranquilidad social, la salubridad colectiva o la preservación del medio ambiente. En esta providencia, la Corte Constitucional hizo especial énfasis en que el Código, más allá de su función reguladora, se orienta a generar condiciones que propicien interacciones sociales pacíficas, respetuosas, armónicas y dinámicas entre las personas y su entorno. Para esto, el Código de Policía busca priorizar mecanismos no sancionatorios, basados en la autorregulación, promoción del respeto mutuo, el fomento de la responsabilidad ciudadana y la solución dialogada de conflictos, antes que en la imposición de restricciones, medidas coercitivas o fórmulas represivas de control social.

Conociendo las consideraciones de la Corte, resulta oportuno identificar su relevancia para el Proyecto de Ley 139-2024C. En este, se introduce una serie de prohibiciones, cuyas consecuencias resultan en la imposición de medidas correctivas, pero sin estar vinculadas a una alteración directa respecto de la convivencia, sino por el hecho de involucrarse en la comercialización, distribución, uso y porte de productos con la capacidad de representar o plasmar la imagen personas condenadas por delitos contenidos en el Código Penal colombiano. Sin embargo, estas acciones no constituyen, en sí mismas, una amenaza para la convivencia, la tranquilidad pública, la seguridad ciudadana, la salud o el ambiente. En consecuencia, se amplía el ámbito de acción del Código Nacional de Policía y Convivencia en tanto desnaturaliza su objeto preventivo, y lo convierte, en la práctica, en un instrumento de la regulación de carácter simbólico y/o moral del contenido cultural y económico en el espacio privado y comercial del país.

⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-253-19.htm>

En este sentido, se resalta la precisión que realiza la Corte Constitucional en la Sentencia C-253 de 2019⁸, indicando que las disposiciones de este Código deben interpretarse conforme a una lógica restaurativa y pedagógica, que promueva comportamientos respetuosos y armónicos sin recurrir a imposiciones restrictivas que excedan el marco de la convivencia. Bajo esta filosofía normativa, el derecho de policía no está llamado a intervenir en la definición o el control del contenido cultural de las expresiones sociales, aun cuando estas resulten controversiales, impopulares o moralmente debatidas.

En pertinente recalcar que el problema no radica en que el legislador reconozca la necesidad de contrarrestar fenómenos sociales, tales como la apología del delito o las manifestaciones de culto a figuras criminales, sino en que pretende hacerlo a través de un mecanismo legislativo que no fue diseñado con ese fin. La incorporación de medidas correctivas dirigidas a restringir la exhibición de ciertos símbolos o imágenes, sin que medie una perturbación concreta de la convivencia, contraria el objeto del Código de Policía y transforma un instrumento preventivo en una herramienta de control, sin competencia material para ello. De ahí que resulten incompatibles con la estructura y propósito del Código aquellas disposiciones que buscan imponer consecuencias jurídicas por la sola representación visual o simbólica de ciertas identidades, sin que dichas representaciones constituyan, por sí mismas, comportamientos contrarios a la convivencia o al orden público.

3. Falencias en la delimitación del alcance del Proyecto de Ley 139-2024C dada la indeterminación jurídica de algunos de los conceptos utilizados en el Proyecto de Ley.

En esta sección se identifica una de las principales preocupaciones que emergen del análisis del Proyecto de Ley 139 de 2024C radica en la imprecisión conceptual y la ambigüedad normativa que caracteriza diversos apartados de su articulado. Si bien el objetivo del Proyecto es impedir la exaltación de personas condenadas por delitos mediante la comercialización o difusión de símbolos o imágenes, que por ende, persigue finalidades legítimas en el marco de la política pública de memoria, reconciliación y protección de derechos de las víctimas, la falta de precisión en la definición de algunos de los conceptos clave compromete seriamente su eficacia, coherencia y constitucionalidad.

La indeterminación en la redacción normativa puede dar lugar a interpretaciones disímiles, vacíos jurídicos y, en consecuencia, a la imposición de medidas sancionatorias carentes del rigor exigido por el principio de legalidad en materia sancionatoria. Esta sección expone las principales falencias de técnica legislativa que surgen del uso de conceptos jurídicos vagos o no definidos, los cuales debilitan la

⁸ [C-253/19 Corte Constitucional de Colombia](#)

seguridad jurídica y abren la puerta a eventuales vulneraciones de derechos fundamentales como la presunción de inocencia, la libertad de expresión, la libertad de empresa y la igualdad ante la ley.

Durante este apartado se abordarán, en particular: **(i)** la ambigüedad en el uso del término “persona condenada” y sus implicaciones frente al principio de presunción de inocencia; **(ii)** la falta de determinación de los delitos relevantes que justifiquen la aplicación de las medidas correctivas; **(iii)** la ausencia de definición del concepto de “exaltación” y sus efectos interpretativos; **(iv)** el silencio del Proyecto frente a los límites territoriales y temporales de las condenas; y **(v)** la imprecisión del régimen de excepciones aplicables a contextos políticos, pedagógicos, investigativos o artísticos. Cada uno de estos aspectos será desarrollado de manera sistemática a continuación.

i. La ambigüedad en el uso del término “persona condenada” y sus implicaciones frente al principio de presunción de inocencia.

Uno de los pilares del Proyecto de Ley gira en torno de la ejecución de alguno de los verbos rectores, respecto de “personas condenadas”, sin embargo, el uso de este término en la redacción del Proyecto de Ley resulta amplio y genérico, lo que deriva en cuestionamientos sobre cómo se deba aplicar debido a la falta de definición o contextualización.

Este uso genérico del lenguaje no permite determinar con claridad si se hace referencia a sujetos que hayan recibido una sentencia en firme, si se excluyen condenas de primera instancia, o decisiones sujetas a recursos. Dicha falta de determinación devenga en la posibilidad de imposición de sanciones o medidas correctivas sin la debida delimitación de la calidad del sujeto cuya imagen fue usada. En consecuencia de lo mencionado, se vulneraría el derecho de la presunción de inocencia, en tanto se estaría dando un trato de culpable a un sujeto que no ha agotado todos los recursos dentro de un proceso, además expone a los comerciantes o ciudadanos a medidas aun cuando los individuos puedan resultar absueltos en una futura instancia, lo que genera riesgos y daños económicos irreversibles.

También resulta pertinente cuestionarse sobre el estatus jurídico de los bienes que contienen representaciones que “exalten” personas cuya situación procesal no ha sido plenamente definida. Pensemos, por ejemplo, en casos en los cuales un individuo que haya sido inicialmente condenado y que permanece cierto tiempo privado de la libertad, pero que posteriormente es absuelto. Durante el trámite natural del proceso se configuraría un escenario donde los bienes asociados a dicho sujeto se encontrarían expuestos a las medidas correctivas del Proyecto de Ley, pese a que el sujeto no tenga una situación judicial resuelta de forma definitiva. Por lo anterior no es claro el estatus jurídico de los bienes en ese contexto.

Tampoco es claro en caso de que, una vez culminado el proceso penal, se determine que la persona cuya imagen fue “exaltada” no cometió el delito por el cual se le señalaba, y las consecuencias de este Proyecto de Ley ya hayan caído sobre dichos bienes, se configuraría una afectación directa a los derechos de los titulares o comerciantes de los bienes relacionados, cuyas consecuencias o perjuicios patrimoniales no serían fácilmente reparables pese a que haya una posterior declaración de inocencia.

Resultaría necesario considerar la implementación del concepto de “sentencia ejecutoriada”, de manera que se delimite con precisión el alcance de la prohibición a sentencias judiciales en firme, garantizando mayor seguridad jurídica y el derecho de la presunción de inocencia respecto del sujeto en cuestión. El uso de este concepto establecería un estándar claro y conforme al sistema de garantías procesales, evitando la posibilidad de que se impongan medidas correctivas por el uso de imágenes de personas cuyas condenas podrían ser revocadas en instancias superiores.

ii. La falta de determinación de los delitos relevantes que justifiquen la aplicación de las medidas preventivas.

Aún determinándose la circunstancia de la condena del sujeto. El Proyecto de Ley divaga al delimitar que delitos son los relevantes para el objeto del Proyecto de Ley. El artículo segundo establece con una redacción general que se aplicará la medida correctiva por incurrir en los comportamientos señalados respecto de sujetos condenados por cometer delitos.

Desde esta perspectiva, la falta de determinación en el tipo de delitos mencionados por el artículo segundo del Proyecto no permite a la ciudadanía conocer de manera clara y precisa las conductas sujetas a reproche, ni que antecedentes penales generan o activan dicha prohibición.

Esta deficiencia se acentúa si se contrasta con el artículo tercero del Proyecto, el cual sí introduce una enumeración más concreta al referirse expresamente a delitos como el narcotráfico, la violación y los crímenes de lesa humanidad, sin embargo recae en el error al agregar la oración residual “u otros delitos de acuerdo al Código Penal”. Esta redacción abierta reproduce el mismo problema de indeterminación: no se aclara si se trata de delitos dolosos, graves, o si se incluyen delitos culposos o de menor lesividad a los bienes jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, la ambigüedad recae sobre la integridad del articulado del Proyecto. Esta disparidad interna no solo evidencia incoherencia legislativa, sino que también afecta la seguridad jurídica, pues los ciudadanos no pueden anticipar las conductas sancionables ni qué tipo de antecedentes resultan relevantes. Adicionalmente, esta indeterminación normativa excede la justificación de la iniciativa legislativa, la cual se fundamenta en la necesidad de contrarrestar

fenómenos concretos como el “narco turismo”, la exaltación del narcotráfico o la comercialización de símbolos asociados a figuras criminales específicas. La ausencia de una delimitación precisa de los delitos relevantes diluye este fundamento, al extender sus efectos a un universo indeterminado de conductas y condenas que no guardan necesariamente relación con los fines invocados por el legislador.

Finalmente, además de tener consecuencias constitucionales relevantes que serán analizados en el apartado “B.1.”, la falta de determinación de los delitos relevantes evidencia la falta de técnica legislativa que se sugiere sea corregida mediante la inclusión expresa y taxativa de un catálogo cerrado de delitos cuya gravedad justifique la limitación propuesta. Dicha enumeración debe estar claramente definida en el articulado en su integridad, no solo en el contexto del registro marcario, con el fin de garantizar seguridad jurídica, coherencia normativa y el cumplimiento del principio de tipicidad.

iii. La ausencia de definición del concepto de “exaltación” y sus efectos interpretativos

La redacción del proyecto de ley recae en una falta de definición del concepto de exaltación, sin embargo, se le puede dar el uso señalado por la Real Academia de la Lengua Española, según la cual el verbo "exaltar" tiene múltiples definiciones, la primera es “elevar a alguien o algo a gran auge o dignidad”, sin embargo, para el contexto del articulado del proyecto de ley se podría considerar la segunda definición, que precisa este verbo como “realzar o alabar el mérito de alguien”.⁹

De acuerdo con lo anterior, el Proyecto de Ley, tendría como efecto impedir el enaltecimiento sujetos condenados por delitos. Sin embargo, resulta pertinente precisar las consecuencias de realizar manifestaciones contrarias al concepto de “exaltar”. En el mismo sentido del análisis semántico anterior, la Real Academia de la Lengua Española reconoce como antónimos de “exaltar” los verbos “rebajar” y “degradar”. A partir de esta contextualización, es pertinente señalar que no hay claridad en el proyecto sobre si las representaciones que tengan por efecto rebajar o degradar la figura de las personas condenadas quedarían excluidas del ámbito de aplicación de la discutida prohibición.

El Proyecto recae en una omisión significativa al no prever el trato que se le dará a bienes que, a pesar de contener imágenes de personas condenadas por delitos, son destinados a usos no convencionales que contradicen su finalidad original. Esta omisión conlleva a interrogantes sobre cómo puede calificarse el empleo de usos no tradicionales, por ejemplo, emplear una camiseta con dichas representaciones como trapo de limpieza, es claro que se da una alteración funcional del bien, lo que desvirtúa

⁹ <https://dle.rae.es/exaltar?m=form#antonimosHAKJUz6::~text=tr.%20Elevar,la%20calma.>

cualquier posible interpretación de que se esté glorificando o enaltecendo la figura del condenado.

Por el contrario, este uso implica una degradación simbólica del personaje representado, lo que, desde el análisis semántico, lo situaría como antónimo del concepto de "exaltación". Pese a esto, persiste la ambigüedad normativa, en tanto aunque el bien en cuestión cumpla formalmente con los requisitos para ser considerado objeto de prohibición, esto es, contener imágenes de condenados, el uso efectivo que se le da es completamente opuesto a su finalidad original y, en rigor, contrario a cualquier forma de exaltación.

Al observarse el problema descrito, se evidencia que es recomendable incluir en el articulado una definición que delimite expresamente el concepto de "exaltación" que también precise que las manifestaciones contrarias a la exaltación, como los usos no convencionales, la crítica, la denuncia, la sátira o el rechazo social, no se encuentran comprendidas en el ámbito sancionatorio de la norma, estableciendo así que ese empleo no será sancionable al no existir una intención manifiesta de enaltecimiento, garantizando así seguridad jurídica y protección de la libertad de expresión.

iv. El silencio del Proyecto frente a los límites territoriales y temporales de las condenas

El Proyecto de Ley 139-2024C presenta una omisión al no establecer con claridad los límites territoriales y temporales de las condenas que constituyen el presupuesto fáctico de la prohibición legal que propone. Esta indeterminación plantea múltiples interrogantes jurídicos que afectan de manera directa la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pilares fundamentales del derecho sancionador.

En cuanto al ámbito territorial, el texto del proyecto no precisa si las condenas a las que se refiere deben haber sido dictadas por autoridades judiciales nacionales, o si también se incluyen aquellas proferidas por tribunales extranjeros. Esta ambigüedad se vuelve particularmente relevante en contextos donde ciudadanos colombianos han sido juzgados y condenados en el extranjero, como en casos en los cuales se da extradición.

La ausencia de esta delimitación vulnera el principio de territorialidad de la ley, conforme a la cual las normas rigen únicamente para hechos ocurridos dentro del territorio nacional, salvo disposición expresa en contrario y bajo estrictas condiciones de extraterritorialidad conforme al derecho internacional. Sobre el principio de territorialidad, la Corte Constitucional lo ha desarrollado en su jurisprudencia, más concretamente en la Sentencia C-395 de 2002, donde hace un recuento normativo desde el artículo cuarto de la Constitución hasta el artículo dieciocho del Código Civil, donde se establece que las leyes colombianas obligan a nacionales y extranjeros residentes en Colombia, exclusivamente respecto de hechos, actos, bienes y personas

localizados en el territorio nacional. En la referenciada sentencia se analiza que las normas mencionadas tienen un doble contenido, por un lado, el contenido positivo, según el cual los hechos, actos, bienes y las personas que se localicen en un territorio están sometidos a la ley de ese territorio; y por otro lado, el negativo, según el cual los hechos, actos, bienes y personas no localizados en un territorio no están sometidos a la ley de este territorio.

El mencionado problema se acentúa al considerar que la concepción jurídica del delito no es universal, sino que obedece a valores, principios y estructuras normativas propias de cada Estado y, en muchos casos, profundamente influenciadas por factores culturales, religiosos e históricos. En diversas jurisdicciones orientales, por ejemplo, la noción de lo punible puede comprender conductas que en el contexto occidental y especialmente en el contexto colombiano, no solo no son reprochables, sino que incluso pueden estar protegidas por derechos fundamentales. A modo de ilustración, existen países en los que expresiones artísticas o manifestaciones de opinión política constituyen delitos contra la moral o el orden público, lo cual dista radicalmente de la visión garantista que rige el Estado Social de Derecho colombiano.

Por tanto, si el proyecto no acota el ámbito ni la jurisdicción de las condenas relevantes, se corre el riesgo de incorporar valoraciones jurídicas ajenas e incompatibles con los principios rectores del ordenamiento jurídico colombiano, otorgando efectos sancionatorios en Colombia a juicios proferidos bajo lógicas represivas o autoritarias. Esta apertura normativa puede conducir a situaciones en las que una persona sea objeto de medidas correctivas por hechos juzgados en el extranjero que, en Colombia, no constituirían delito, o no alcanzarían la gravedad suficiente para justificar una limitación a la libertad de expresión o a la actividad económica.

En función de lo mencionado, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley omite considerar que las cosmovisiones del concepto de delito, sin una referencia clara al sistema penal colombiano, genera un campo de aplicación normativo que puede resultar abiertamente incompatible con el bloque de constitucionalidad y con los estándares mínimos de protección de los derechos fundamentales. La falta de precisión sobre el origen jurisdiccional y el marco legal de las sentencias condenatorias compromete, en consecuencia, la validez constitucional de la medida propuesta y evidencia un defecto sustancial en su diseño legislativo.

v. Imprecisión del régimen de excepciones aplicables a contextos políticos, pedagógicos, investigativos o artísticos.

El Proyecto de Ley introduce un régimen de excepciones a la aplicación de las medidas correctivas, esto mediante los parágrafos segundo y tercero del artículo 93 A. que se busca introducir a la Ley 1801 de 2016. Estas excepciones permiten el uso

de imágenes de personas condenadas cuando se trate de (i) fines pedagógicos, investigativos o artísticos con "intención crítica", como lo indica el párrafo segundo, o (ii) propaganda electoral de condenados que hayan cumplido su pena, como lo enuncia el párrafo tercero. No obstante, el esquema de excepciones presenta deficiencias en su formulación que afectan la claridad y la coherencia del régimen sancionatorio.

En primer lugar, se plantea mediante el párrafo segundo la excepción pedagógica, investigativa, de enseñanza, de reparación simbólica y artística, bajo la condición de que se realicen con una “intención crítica de los hechos”. Sin embargo, no son claras las implicaciones de este requisito, el proyecto no especifica de ninguna manera como evaluar esta intención, y tampoco aclara el trato que se le dará a manifestaciones complejas como novelas, películas o inclusive obras de teatro, se permite una amplia discrecionalidad que puede resultar en censura al no establecer baremos reales para la evaluación de esta intención. Por otro lado, no se aclara la entidad que se encargara de determinar el nivel de intencionalidad crítica de una manifestación, las carencias de la redacción de este párrafo resultarán en valoraciones subjetivas o arbitrarias por parte de la autoridad administrativa no definida, generando inseguridad jurídica y potenciales restricciones indebidas a la libertad de expresión, a la libertad de cátedra y a la creación artística.

Adicionalmente, la exigencia de que la manifestación tenga una “intención crítica” plantea más inconvenientes en torno a la aplicación práctica. No se define quién asume la carga de la prueba de dicha intencionalidad ni qué medios serían válidos para acreditarla. Esta omisión deja al arbitrio de la autoridad administrativa no determinada, la valoración subjetiva de elementos tan abstractos como la intencionalidad del autor o titular, esto podría tener como resultado decisiones inconsistentes, carentes de fundamento o desproporcionadas.

Sobre la “intención crítica” también es necesario resaltar, que la excepción contempla la reparación simbólica, sin embargo no tiene en cuenta que la reparación simbólica, conforme a su definición dada por la ley Ley 1448 de 2011, implica la “preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de la verdad, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas”, lo que requiere un proceso de apertura discursiva y garantías de expresión. Por lo que, limitar la reparación simbólica a una intencionalidad crítica, sin mecanismos claros de valoración, contradice los fines constitucionales de garantía de los derechos a la verdad, a la memoria histórica, a la no repetición y a la misma reparación simbólica.

Por otro lado, surge la inquietud sobre si el Proyecto de Ley permite manifestaciones con tono neutral o puramente descriptivo, como investigaciones académicas de carácter meramente objetivo, exposiciones documentales sin carga valorativa que

simplemente narren hechos. Es evidente que las mencionadas expresiones no se encuadran en el criterio de “intención crítica”, pero por ende quedarían injustificadamente excluidas de la excepción, comprometiendo el derecho a investigar, a informar y a crear sin imposiciones ideológicas.

En segundo lugar, el parágrafo tercero implementa la excepción política, esta permite el uso de la imagen de sujetos condenados cuando estos hayan cumplido su pena y se encuentren habilitadas para ser elegidas en comicios electorales. Esta disposición plantea una contradicción normativa, debido a que admite la utilización de la imagen del condenado para propaganda política, cuyo propósito es precisamente generar respaldo y reconocimiento masivo, mientras que se sanciona su uso en contextos comerciales o expresivos.

Este doble estándar en la regulación privilegia el uso político de la imagen del sujeto condenado, y lo impide en otros contextos de usos legítimos como los culturales, económicos o simbólicos. La intención entonces es que se permita que una persona anteriormente condenada promueva su imagen en campañas con el objetivo de ocupar cargos de poder, pero restringir rotundamente su representación en otros espacios o manifestaciones de los ciudadanos. Esta distinción carece de justificación objetiva, lo que puede derivar en afectaciones a la libertad de empresa, la libertad de expresión y el principio de igualdad.

En atención a las carencias señaladas, se sugiere considerar remplazar el término “intención crítica”, de manera que se permita el uso de imágenes de personas condenadas en el marco de actividades pedagógicas, investigativas, artísticas, documentales o informativas, siempre que dichas manifestaciones no tengan como propósito enaltecer ni promover el delito o al delincuente. De esta forma, se permite integrar expresiones o manifestaciones de carácter neutral o meramente descriptivo. Adicionalmente, debe también establecerse con claridad que la valoración sobre la naturaleza de la manifestación corresponderá a una autoridad, que se ceñirá bajo criterios previamente reglamentados y respetuosos de la libertad de expresión, la libertad de cátedra y la creación artística.

B. Problemas de constitucionalidad.

1. Consecuencias de las falencias en la delimitación del alcance del Proyecto de Ley 139-2024C dada la indeterminación jurídica de algunos de los conceptos utilizados en el Proyecto de Ley.

i. Principio de Legalidad.

Como se mencionó en el apartado previo, el Proyecto de Ley 139-2024C, posee ciertas imprecisiones que consideramos claves a la hora de definir conceptos y determinar criterios para la aplicación de las medidas que se buscan añadir al Código Nacional de Policía y Convivencia. Dichas inexactitudes no son simplemente una

cuestión de estilo de redacción, constituyen consecuencias jurídicas significativas, que serán analizadas a continuación.

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, consagra el derecho al debido proceso a todas las actuaciones judiciales y administrativas, determinando que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. En este sentido y en concordancia con la sentencia C-054 de 2019, este principio constitucional, es relevante en el ejercicio de toda función del estado, de manera que es aplicable a las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, sobre todo teniendo en cuenta la capacidad de imposición de consecuencias desfavorables para los ciudadanos.

En dicha providencia, se indica que el Principio de Legalidad, como parte del derecho al debido proceso, implica que las normas que puedan acarrear la imposición de sanciones deben ser definidas por Congreso de la República, siendo esto legalidad en sentido amplio, y que por otro lado, deben ser determinadas de la forma más precisa posible, siendo esto la legalidad en sentido estricto o tipicidad. En dicha providencia se menciona sobre esto que la tipicidad, o legalidad en sentido estricto “es una garantía de la libertad y de la dignidad humana, pues es necesaria para que las personas conozcan el contenido de las prohibiciones y adecúen su conducta a las mismas”.

En concordancia con lo mencionado, la Sentencia C-091 de 2017 define que el principio de legalidad en sentido estricto es la forma de producción de las normas que consiste en la definición precisa, clara e inequívoca de las conductas castigadas, de manera que “los ciudadanos conozcan realmente las conductas permitidas y prohibidas y no sean entonces sujetos de un poder plenamente discrecional o de una amplitud incontrolable”. Por ende, la tipicidad exige que la ciudadanía tenga la capacidad de conocer con certeza las consecuencias jurídicas de todos los tipos de conductas que puedan llevar a cabo, de manera que puedan adecuar sus comportamientos a las normas.

A pesar de lo mencionado sobre el principio de legalidad, que exige la determinación clara y precisa de las medidas correctivas, la jurisprudencia constitucional, en la sentencia C-054 de 2019, indica que el principio de legalidad en materia penal es más estricto, en este sentido, se flexibiliza este principio y se reconoce que en el ámbito del derecho de policía y las normas sancionatorias administrativas, sea admisible de manera excepcional y bajo condiciones estrictas, la utilización de tipos en blanco o abiertos.

Como se explicó, la citada providencia precisó que el uso de normas en blanco o abiertas es admisible únicamente de manera excepcional, sin embargo, solo será

válido si se cumplen estrictamente las siguientes condiciones: (i) que sea posible para las personas conocer con seguridad la conducta prohibida, por tanto, la remisión no puede generar incertidumbre sobre los comportamientos restringidos; (ii) que las remisiones a otras normas o fuentes sean identificables y concretas; y (iii) que las remisiones no deriven en arbitrariedad en el momento de su aplicación, lo que implica que las autoridades administrativas no queden habilitadas para definir discrecionalmente el alcance de la prohibición o de la medida correctiva.

Aun considerando la posibilidad de normas en blanco o abiertas en las normas de derecho policivo, esto no faculta la legislación que omita brindar parámetros normativos objetivos, comprensibles y delimitados, que permitan a los ciudadanos prever con certeza las consecuencias jurídicas de sus comportamientos.

Es pertinente entonces, analizar el Proyecto de Ley 139-2024C en concordancia con el estándar constitucional sobre la excepcionalidad del principio de tipicidad, con el fin de determinar si el articulado cumple con las condiciones establecidas por la Corte Constitucional para la admisibilidad de tipos en blanco o abiertos en el ámbito de las normas de policía. Como se expuso en el apartado “B”, el Proyecto de Ley 139-2024C contiene vacíos e imprecisiones sustanciales en conceptos fundamentales como el alcance del término “persona condenada”, la definición de los delitos relevantes, la noción de “exaltación”, los límites territoriales y temporales de las condenas, así como en la configuración del régimen de excepciones aplicables.

Basado en lo anterior, podemos concluir que el proyecto no satisface los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional sobre la excepcionalidad tipos en blanco o abiertos en el contexto de las normas policivas.

En primer lugar, no se cumple con la exigencia de que a las personas les “ sea posible para las personas conocer con seguridad la conducta prohibida”. Teniendo en cuenta que el Proyecto presenta ambigüedad e imprecisiones respecto de la definición de los delitos relevantes, el concepto de “exaltación” y los límites territoriales y temporales de las condenas. Por lo cual se genera incertidumbre sobre los comportamientos que están sujetos a reproche y sobre las circunstancias que activan la aplicación de las medidas correctivas.

En segundo lugar, el proyecto no cumple con el requisito de que “las remisiones a otras normas o fuentes sean identificables”. Si bien se hace una referencia genérica al “Código Penal” y se menciona de forma no exhaustiva delitos como el narcotráfico, la violación y los crímenes de lesa humanidad, el articulado incurre en fórmulas abiertas como “u otros delitos de acuerdo al Código Penal”, lo que impide identificar con claridad el catálogo de conductas sancionables, de manera que se desborda los límites de una remisión válida conforme las exigencias establecidas en la jurisprudencia constitucional.

En tercer lugar, la indeterminación normativa identificada implica que la aplicación de las medidas correctivas queda sujeta a una amplia discrecionalidad de las autoridades encargadas de interpretar y aplicar la ley. Por lo que dicha carencia de definiciones precisas y remisiones claras otorga un margen excesivo de valoración subjetiva, lo que incrementa el riesgo de arbitrariedad contrariando así la exigencia jurisprudencial de que las disposiciones “no deriven en arbitrariedad en el momento de aplicación”.

De este modo, es posible concluir que las disposiciones del Proyecto de Ley 139-2024C no cumplen con las condiciones establecidas en la jurisprudencia constitucional, que habilitan de manera excepcional el uso de tipos abiertos en materia de derecho policivo, y por el contrario, incurren en una indeterminación normativa que vulnera el principio de legalidad en sentido estricto o tipicidad. Por lo cual es pertinente resaltar que queda comprometida la validez constitucional de las medidas correctivas propuestas, al desconocer garantías fundamentales del debido proceso y generar un riesgo de aplicación arbitraria por parte de las autoridades competentes.

2. La carga desproporcionada a comerciantes

El artículo 93A del Proyecto de Ley 139-2024C carga sobre los comerciantes una obligación de vigilancia y prevención que va mucho más allá de lo razonable en el Estado de derecho. Se les exige determinar de antemano si cada uno de sus productos “exalta” a personas condenadas, se les traslada la responsabilidad última de interpretar conceptos jurídicos complejos sin contar con una guía normativa clara ni con un procedimiento oficial para verificar antecedentes penales de cada una de las figuras con las que habitúa comercializar.

En la práctica, esto significa que un comerciante debe destinar recursos humanos y financieros, tales como asesoría legal, búsquedas en registros públicos, consultas formales a instancias judiciales para cada línea de mercancía, aun cuando la imagen utilizada responda a un simple elemento estético o de referencia histórica. Como ha señalado la Superintendencia de Industria y Comercio, esta indeterminación incrementa drásticamente los costos de cumplimiento y puede llevar a que los empresarios retiren preventivamente del mercado productos legítimos por temor a “medidas correctivas”

También es necesario señalar que, si bien el Proyecto de Ley prevé en el párrafo cuarto un periodo de gracia de seis meses tras la entrada en vigencia del proyecto, durante el cual los municipios, en coordinación con la Policía Nacional, deberán implementar un programa de socialización, difusión y sensibilización sobre las nuevas medidas y, además, suspender la aplicación de las sanciones previstas en el artículo segundo. El mencionado plazo resulta insuficiente para mitigar el grave impacto económico que enfrentarán los comerciantes. Seis meses no bastan para que

los pequeños y medianos emprendedores, las imprentas, los diseñadores y las tiendas especializadas adapten sus líneas de producto, agoten inventarios, rediseñen catálogos y, al mismo tiempo, organicen los mecanismos de verificación necesarios para comprobar el estatus judicial de las figuras representadas. Durante este lapso de tiempo, un porcentaje de los comerciantes ya habrá realizado pedidos de materia prima, servicios de impresión y distribución basados en el modelo de negocio que hace tiempo vienen realizando y que de pronto resultará prohibido.

De acuerdo con lo mencionado, el periodo de socialización no funciona como un verdadero régimen transitorio, sino como una especie paréntesis informativo, que posterga la aplicación de las sanciones sin otorgar a los comerciantes afectados herramientas concretas de reconversión, de amortización de costos o de acceso a líneas de crédito específicas para diversificar su modelo de inversión. La ventana de seis meses, por tanto, no corrige la desproporción de la carga normativa, sino que únicamente difiere temporalmente el inicio de un daño económico que, en muchos casos, resultará irreversible.

Para aquellos comerciantes cuyo giro ordinario de los negocios consista en la venta de elementos, indumentaria temática o material cultural, específicamente aquellos con significativa relevancia en zonas de alto flujo turístico o urbano, el impacto puede ser devastador. En estas zonas se encuentran varios emprendimientos familiares, puestos ambulantes y tiendas especializadas, que perderían su fuente de ingresos sin recibir ningún tipo de apoyo, compensación estatal, o incentivo por cambiar su modelo de negocio. Ante la imposibilidad de mantener líneas de producto, muchos pequeños comerciantes resultarán obligados a cesar actividades o a migrar a mercados informales, donde no se respetan normas de derechos de autor, competencia leal ni estándares de calidad y protección al consumidor. La propia SIC advierte que “las prohibiciones podrían promover un desplazamiento hacia mercados informales o ilegales”

En ese mismo escenario, el efecto negativo no se limita únicamente al comerciante o vendedor final, sino que se extiende a lo largo de toda la cadena de valor, que, de acuerdo con la Resolución 12193 de 2013 es el conjunto de actividades interrelacionadas que transforman progresivamente un insumo en un producto acabado. Hace parte de las distintas cadenas de valor relevantes respecto del Proyecto, desde la adquisición de materias primas como telas para camisetas, soportes para impresión o insumos para material audiovisual, hasta la fase de diseño y conceptualización, donde se elaboran logos, arte gráfico o guiones de documentales que incorporan rostros y símbolos de personas condenadas. Cada eslabón de cada una de las cadenas de valor mencionadas depende de la viabilidad de la venta final.

En este sentido, el hecho de impedir abruptamente la comercialización o tenencia de cualquier producto que “exalte” la imagen de un sujeto con una condena en contra,

provoca que todas estas actividades se deban replantear, como contratos de suministro, equipos e instalaciones pierden eficiencia, y se paraliza la actividad de empresas que prestan servicios de apoyo. El marketing, campañas o incluso anuncios en redes sociales carecerían de objeto si el inventario corre el riesgo de ser decomisado o destruido. Incluso el consumo final, ya sea por turistas o coleccionistas, muchos clientes se retirarán y, como advierte la SIC, el público se trasladará a canales informales o ilegales donde los estándares de calidad, competencia leal y derechos de autor dejan de existir. De igual modo, se resentirán las actividades de la economía derivada, como servicios de transporte, hospedaje, guías turísticos, fotografía turística, venta de artesanías locales y otros sectores que, sin participar directamente en la comercialización de indumentaria o material audiovisual, dependen del flujo de visitantes atraídos por esta oferta cultural, perdiendo de esta manera una fuente adicional de ingresos y dinamismo económico para las comunidades locales.

No basta con perseguir la apología del delito; es indispensable que cualquier limitación al comercio sea necesaria, idónea y proporcional a un riesgo concreto para la convivencia. En su estado actual, el proyecto impone a los comerciantes una barrera de entrada inasumible, vulnera la libertad de empresa y la seguridad jurídica, y amenaza con desplazar la oferta hacia circuitos no regulados, generando un perjuicio económico de gran alcance sin aportar un beneficio tangible al orden público.

3. El derecho a la libertad de expresión, un análisis a la luz del derecho comparado.

El Proyecto de Ley, al establecer sanciones administrativas para quienes “porten, usen, exhiban o comercialicen” imágenes, símbolos, indumentaria o material audiovisual que exalten a personas condenadas, puede generar restricciones injustificadas y desproporcionadas al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión consagrado en el artículo veinte de la Constitución Política. Dicha disposición constitucional reconoce la libertad de expresar y difundir el pensamiento y las opiniones, así como la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, específicamente en la sentencia SU-274 de 2019, la libertad de expresión tiene un carácter preferente por su íntima conexión con los valores democráticos y el principio de autodeterminación individual. Esta garantía se expresa en tres dimensiones: (i) individual, como derecho de cada persona a manifestar sus ideas sin interferencias; (ii) colectiva, en tanto reconoce a la sociedad el derecho a acceder a diversas narrativas e interpretaciones; y (iii) democrática, por cuanto constituye la base del debate público y del control ciudadano sobre los asuntos sociales y políticos.

En este contexto, el uso simbólico, satírico, artístico o incluso irónico de imágenes de personas condenadas puede constituir una forma legítima de expresión dentro de nuestra sociedad. La propuesta del legislador plasmada en el Proyecto de Ley, de establecer una prohibición general sin distinguir entre el contenido, contexto o intención del acto comunicativo o manifestación, vulnera en esencia, el núcleo esencial del derecho a la libre manifestación del pensamiento. El riesgo no solo es la censura posterior mediante medidas correctivas, sino la instauración de una censura previa de facto, contraria a lo previsto en el artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que prohíbe todo mecanismo que impida de antemano la circulación de expresiones.

Así mismo, la expresión artística, cultural o pedagógica que haga uso de estos símbolos puede constituir un discurso especialmente protegido, al tratarse de narrativas que pretenden generar reflexión, crítica o resignificación en torno a fenómenos sociales complejos como el narcotráfico, la violencia, o los conflictos armados. La jurisprudencia ha reconocido que la libertad de expresión goza de mayor protección cuando se relaciona con temas de interés público o cuando se pretende ejercer control social, incluso respecto de hechos históricos o figuras controvertidas.

Si bien el párrafo segundo del Proyecto de Ley introduce una excepción para usos con fines pedagógicos, críticos o artísticos, como se mencionó anteriormente, esta cláusula resulta insuficiente por su ambigüedad y por dejar en manos de la autoridad la valoración subjetiva de si una expresión constituye “exaltación” o crítica. Ello abre la puerta a restricciones arbitrarias, afectando el principio de legalidad y el estándar de necesidad y proporcionalidad desarrollado por el test tripartito, adoptado tanto por la Corte Constitucional como por el sistema interamericano de derechos humanos. Según dicho test, toda limitación a la libertad de expresión debe (i) estar prevista en una ley clara y precisa; (ii) perseguir un fin imperioso; y (iii) ser estrictamente necesaria en una sociedad democrática, sin constituir una restricción excesiva o desproporcionada.

De conformidad con lo mencionado, se da aplicación al test tripartito, según el cual se deben cumplir los requisitos expuestos, primero, que se debe partir de que la limitación sea estar prevista en una ley clara y precisa, sobre esto se debe recalcar las falencias en técnica legislativa ya identificadas en apartados anteriores, por lo cual, no se cumpliría con el requisito de claridad y precisión, el resto de requisitos, los requisitos restantes deben ser analizados a través del juicio de proporcionalidad en sentido estricto, dadas las implicaciones sobre un derecho fundamental de carácter preferente.

De conformidad con la sentencia C-114 de 2017, este juicio exige verificar si la medida (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; (ii) es efectivamente conducente; (iii) necesaria; y (iv) proporcional en sentido estricto. En el caso del Proyecto de Ley 139C de 2024, puede aceptarse que la finalidad de promover una cultura de paz y respeto por las víctimas responde a un interés constitucional legítimo, conforme al preámbulo y a los artículos primero y segundo de la constitución política. No obstante, en cuanto a la conducencia, las imprecisiones normativas de técnica legislativa ya mencionadas afectan la idoneidad de la medida, como se ha señalado en el presente texto sobre las consecuencias adversas de la propuesta legislativa, y como también ha sido resaltado por la Superintendencia de Industria y Comercio en sus observaciones. Sobre la necesidad, existen alternativas menos lesivas, como campañas educativas y estrategias de memoria crítica, que permiten enfrentar la denominada “narcocultura” sin restringir el derecho fundamental a la libre expresión. Finalmente, la medida no supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, al resultar excesivamente gravosa frente a un derecho que, como lo reitera la SU-274 de 2019, es esencial para la democracia, y al incumplir con el estándar de claridad exigido en la sentencia C-054 de 2019, generando un efecto inhibitorio equiparable a censura previa.

Por último, aunque el proyecto pretende combatir la denominada “narcocultura”, la Corte ha advertido que los problemas culturales no pueden ser reducidos a fenómenos normativos o sancionatorios. Prohibir ciertas expresiones no erradica su arraigo, sino que puede fortalecer su circulación clandestina o aumentar su valor simbólico. Por el contrario, las estrategias educativas, los relatos alternativos y el fomento de la memoria crítica resultan mecanismos más eficaces y menos lesivos para los derechos fundamentales.

En consecuencia, el articulado propuesto podría lesionar de manera directa e innecesaria la libertad de expresión en sus dimensiones más esenciales, al imponer un control generalizado sobre contenidos simbólicos sin criterios claros, con un alto margen de interpretación por parte de autoridades de policía, y sin observar el principio democrático que exige que las expresiones disidentes, críticas o incómodas sean justamente aquellas más protegidas en el Estado de derecho.

C. LA APOLOGÍA DEL DELITO EN EL DERECHO MEXICANO

Es claro que la apología del delito es una conducta con amplia relevancia a nivel social, este fenómeno no solo se da en Colombia, sino que también se presenta en distintos países, donde sus marcos jurídicos han buscado regular esta serie de conductas. Por lo que durante este apartado se abordará la comparación de la regulación que se pretende en el proyecto de ley 139C de 2024, con las regulaciones ya existentes o en trámite en el Sistema jurídico Mexicano.

En el marco de la legislación mexicana, la apología del delito ha sido contemplada en la jurisprudencia y en las normas tanto estatales como nacionales. Esta tendencia, al igual que en Colombia, presenta una controversia social y constitucional debido a la cultura ya existente y los límites de las regulaciones.

La apología del delito per se, se encuentra expresamente prohibida por el derecho penal, el artículo 208 del Código Penal Federal mexicano establece como delito que quien “Al que provoque públicamente a cometer un delito, o haga la apología de éste o de algún vicio, se le aplicarán de diez a ciento ochenta jornadas de trabajo en favor de la comunidad, si el delito no se ejecutare; en caso contrario se aplicará al provocador la sanción que le corresponda por su participación en el delito cometido.”¹⁰. Esta disposición refleja una aproximación directa de carácter preventivo y punitivo por parte del legislador, quien sanciona mediante el derecho penal las conductas discursivas que, si bien no constituyen por sí mismas la comisión de un delito, pueden favorecer su realización o incidir en su legitimación social.

Sin embargo, la normatividad sobre esta conducta no se limita únicamente al derecho penal, en tanto las autoridades administrativas de los distintos estados federados han buscado regular autónomamente la conducta. Actualmente, al menos diez estados han aprobado normas que restringen o sancionan la apología del delito, sobre todo, en relación a los narcocorridos en espacios públicos.

En México actualmente, la manifestación más visible y controvertida en relación con la apología del delito, es en relación con el narcotráfico, más concretamente, los narcocorridos, que actualmente es considerado en el mencionado país como “uno de los géneros musicales con mayor impacto en la sociedad”¹¹. Lo anterior se indica en una noticia del diario “Infobae” donde también se le hace una nota o intervención a un influyente productor del género, que afirma que las composiciones musicales son siempre o aprobadas por el narcotraficante mencionado en la canción, o hechas por petición del mismo quien paga por la canción.

Es claro que el fin mismo del género es enaltecer las acciones de líderes de organizaciones criminales, más aún cuando se evidencia que directamente tienen un rol principal en la creación de las obras de este género.

Uno de los casos más recientes en relación a este género musical es relacionado a la banda musical “Los Alegres del Barranco”, quienes han sido acusados de hacer apología del delito en múltiples ocasiones, en especial en un show en marzo de 2025, donde decidieron proyectar imágenes de alias “El Mencho”, líder del “Cártel Jalisco Nueva Generación”¹². Por la

¹⁰ https://leyes-mx.com/codigo_penal_federal/208.htm#:~:text=Al%20que%20provoque%20p%C3%BAblicamente%20a%20cometer%20un%20delito%2C,corresponda%20por%20su%20participaci%C3%B3n%20en%20el%20delito%20cometido

¹¹ [El ABC de los narcocorridos: así es el protocolo de seguridad que siguen los cantantes para evadir riesgos de muerte - Infobae](#)

¹² [Apología del delito 2025/04/05 | Excélsior](#)

situación mencionada, La Fiscalía General de Jalisco les imputó el delito de Apología del delito, donde constan “cuatro carpetas de investigación abiertas giran en torno a interpretaciones musicales de corridos que han sido consideradas, por parte de las autoridades estatales, como posibles actos de apología del delito”.

A su vez, este grupo se encuentran en una disputa legal con el estado de Michoacán por un decreto expedido el 17 de abril de 2025, donde “prohíbe que autoridades otorguen permisos para el desarrollo de eventos públicos donde se interprete o reproduzca música que promueva cualquier tipo de apología del delito.”¹³. “Los Alegres del Barranco” al considerar que este decreto vulneraba sus derechos, solicitaron amparo (similar a la acción de tutela) donde en el trámite del juicio de amparo 518/2025, el juez Primero de Distrito en el Estado de Michoacán, “resolvió otorgar la suspensión provisional, al considerar que el decreto vulnera los derechos fundamentales de trabajo y libertad de expresión de la agrupación musical, derechos protegidos por los artículos 1, 5, 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁴

Otro caso relevante, aunque menos reciente, fue cuando la Suprema Corte de Justicia Mexicana (SCJN) en 2013, revirtió una decisión del Estado de Sinaloa, que en el contexto de un acto administrativo que regulaba el alcohol, prohibía los narcocorridos, la decisión arguyó que esas facultades correspondían a entidades municipales no estatales, y que la regulación sobre los narcocorridos no tenían relación con la regulación con el alcohol sino una cuestión moral.

En síntesis, este sistema jurídico considera directamente en su código penal la apología del delito como una conducta punible en el código penal, lo que fortalece las capacidades del estado para sancionar esta conducta, mediante un mecanismo idóneo para imputar a quienes incentiven la comisión de delitos o la aceptación social de los mismos.

Sin embargo, es claro que se presentan dificultades respecto de una manifestación específica de esta conducta, la música, más concretamente los narcocorridos, ya que no es claro identificar los límites con otros derechos, también es relevante resaltar que los diversos casos, como la revocatoria de la prohibición en Sinaloa, donde intentaron intervenir en la apología del delito, pero en el marco de una regulación sobre bebidas alcohólicas, o el amparo otorgado a “Los Alegres del Barranco” frente al decreto administrativo del estado de Michoacán, ponen de manifiesto que este tipo de regulaciones debe adoptarse mediante medios legislativos idóneos, adecuados al contenido material que se pretende regular. La experiencia comparada muestra que intentar restringir expresiones con este tipo de contenido a través de normas diseñadas para finalidades distintas, no solo genera conflictos de competencia, sino que debilita la legitimidad y eficacia de la medida.

¹³ [GEM | Entra en vigor decreto que prohíbe narcocorridos en eventos públicos: Bedolla](#)

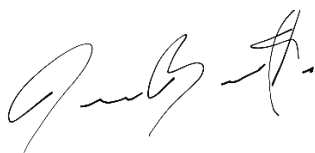
¹⁴ [Ampara juez federal a Los Alegres contra veto estatal de narcocorridos - Quadratín Michoacán](#)

IV. CONCLUSIÓN

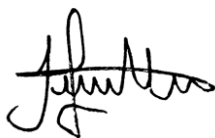
En merito de lo expuesto, se sugiere al honorable congreso, tenga en cuenta lo expuesto en el presente documento, con el fin de realizar las correcciones o decisiones que consideren pertinentes en cuanto al articulado del Proyecto de Ley 139C de 2019, por lo anterior se le recomienda la congreso que estudie los siguientes puntos a la luz de las precisiones encontradas a lo largo de este texto:

1. Examine la compatibilidad del proyecto de Ley 139C con el código nacional de policía y convivencia
2. Delimite el alcance de los términos y conceptos mencionados en el apartado III.A.3.
3. Proponga soluciones al riesgo potencial de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma por el principio de legalidad y el derecho de la libertad de expresión.
4. Analice posibles medidas menos lesivas para el comercio.

Atentamente,



Sergio Andres Morales Barreto
CC. 1020788588



Jelly Daniela Martínez González
CC. 1003924601

Oscar Rincón Briceño

Oscar Alejandro Rincón Briceño
CC. 1013257347