



Expediente: D-13817

Actor: Carlos David Ramírez Benavides

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2 y 7 (parciales) de la Ley 1270 de 2009 “*Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones*”

Magistrado ponente:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D. C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por el artículo 241 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La norma demandada

En ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos David Ramírez Benavides presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2 y 7 (parciales) de la Ley 1270 de 2009 “*Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones*”.

A continuación, se transcriben las normas acusadas. Los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante recaen sobre los apartes resaltados.

“Ley 1270 de 2009

(enero 5)¹

Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

Decreta:

(...)

ARTÍCULO 2º. INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN. La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, tendrá la siguiente composición:

- El Ministro del Interior y de Justicia o el Director de Asuntos Territoriales y Orden Público, o su delegado, quien la presidirá.
- El Ministro de Educación Nacional o el Director de Calidad Básica y Media, o su delegado.
- El Ministro de Cultura o el Director de Infancia y Juventud, o su delegado.
- El Director General del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes- o el Subdirector Técnico del Sistema Nacional y Proyectos Especiales, o su delegado.
- El Director de la Policía Nacional o el Subdirector General, o su delegado.
- El Presidente de la Federación Colombiana de Fútbol o su delegado.
- El Presidente de la División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano o su delegado.
- El Director General para la Prevención y Atención de Desastres o su delegado.

De acuerdo con las necesidades establecidas por la Comisión Nacional actuarán en calidad de invitados, con voz pero sin voto, las siguientes personas:

- El Fiscal General de la Nación o su delegado.
- El Procurador General de la Nación o su delegado.
- El Defensor del Pueblo o su delegado.
- Las autoridades municipales o distritales, o su delegado.
- Los representantes de los programas de convivencia en el deporte institucionalizados por las autoridades locales.
- Los representantes de los organismos de socorro y/o atención de emergencias, o sus delegados.
- Los representantes de las empresas encargadas de la venta de entradas a espectáculos de fútbol.
- Los representantes de las asociaciones de técnicos de fútbol.
- Los representantes de los círculos de periodistas deportivos.
- Los integrantes de la Comisión Arbitral Nacional del fútbol colombiano, o alguno de ellos.

¹ Diario Oficial No. 47.223 del 5 de enero de 2009.

- Un delegado de las barras organizadas existentes en el país, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento.
- Un representante de los futbolistas profesionales, conforme a procedimiento de elección que se establezca en el reglamento.
- Los integrantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y/o de la Cámara de Representantes, o alguno(s) de ellos.

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol queda facultada para invitar a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, cuya presencia se considere conveniente o necesaria para el desarrollo y el cumplimiento de sus funciones. Los invitados tendrán derecho a voz, pero no a voto.

(...)

ARTÍCULO 7º. COMISIONES LOCALES. Cada municipio o distrito podrá constituir una Comisión Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, la cual estará integrada de la siguiente manera:

- El Alcalde local, o su delegado, quien la presidirá.
- El Secretario de Deportes o quien haga sus veces, o su delegado.
- El Comandante de la Policía Nacional en el ámbito local o su delegado.
- El Presidente de la liga de fútbol regional o su delegado.
- Los Presidentes de los clubes profesionales de la localidad.
- El Director local de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres o su delegado.

De acuerdo con las necesidades establecidas por la Comisión Local actuarán en calidad de invitados, con voz pero sin voto, las siguientes personas:

- El administrador de los escenarios deportivos destinados al fútbol de la respectiva localidad.
- El director del programa de convivencia en el deporte del gobierno local o quien haga sus veces.
- Los organismos de socorro y/o atención de emergencias que participen del evento.
- Un delegado de la Personería Local.
- Un delegado de las barras organizadas de los equipos de fútbol profesional con representación en el ámbito local, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento.

Las funciones y operación de las comisiones locales estarán determinadas por la Comisión Nacional.

PARÁGRAFO. La Comisión Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol queda facultada para invitar a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, cuya presencia se considere conveniente o necesaria para el desarrollo y el

cumplimiento de sus funciones. Los invitados tendrán derecho a voz, pero no a voto”.

2. La demanda

El actor señaló que los apartes de las normas acusadas vulneran el preámbulo, los artículos 1, 2, 13 y 40 de la Constitución Política, de acuerdo con los siguientes argumentos:

2.1. El presunto desconocimiento del principio democrático y el derecho de participación

El demandante sostuvo que limitar a la calidad de invitado la participación del delegado de las barras organizadas de fútbol en las Comisiones Nacional y Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol quebranta el Preámbulo de la Constitución, así como sus artículos 1, 2 y 40, en los que se hace referencia al carácter participativo del Estado, el fin esencial de *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”*², y se consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en el ejercicio, conformación y control del poder político. Dentro de este último, destacó garantías como la de elegir y ser elegido, y tomar parte en *“otras formas de participación democrática”*³.

En cuanto a la democracia participativa, el actor señaló que por virtud de esta *“...se les confiere a los ciudadanos una mayor intervención e influencia en la toma de decisiones en diferentes escenarios tanto públicos como privados, pues su voz y voto, tienen influencia y un peso específico”*⁴. En esta misma línea, mencionó que *“de la lectura de la Norma Superior se predica que la finalidad de una democracia participativa es conceder al ciudadano la certeza de que no será excluido de los debates, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. La Constitución Política consagra que todo ciudadano es participante activo en las decisiones que los llegasen a afectar.”*⁵

Así las cosas, advirtió que la garantía de tal derecho se materializa a través de los mecanismos contenidos en el artículo 103 de la Constitución,⁶ principalmente, por medio del voto. Igualmente, que de dicha disposición se deriva una carga en cabeza del Estado para respaldar todo tipo de organizaciones ciudadanas y ampliar los escenarios de participación para que todas las personas puedan involucrarse en los procesos decisorios que afectan su vida y la orientación del Estado y la comunidad.

En concreto, con fundamento en lo expuesto por esta Corte en la Sentencia C-336 de 1994, explicó que el principio constitucional de la democracia

² Constitución Política, Artículo 2.

³ Constitución Política, Artículo 40.

⁴ Folio 4 de la demanda, Expediente digital.

⁵ Folio 6 de la demanda, Expediente digital.

⁶ Constitución Política: *“Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. // El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”*

participativa no se reduce al campo de lo político-electoral, sino también se extiende a lo administrativo, social, económico, cultural, sindical o gremial, así como a ciertos escenarios de la vida privada de las personas. En esa dirección, manifestó que “[l]a Corte ha dicho que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. El primer concepto, en la medida en que compromete varios escenarios procesos y lugares tanto públicos como privados. El segundo porque su dinámica ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos”⁷.

En consecuencia, el accionante consideró que las Comisiones Nacional y Locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (en adelante Comisiones de Convivencia) deben ser espacios en los que se concreta el principio de democracia participativa, en el entendido de que todos los sujetos involucrados en este escenario deportivo y a quienes puedan afectar las decisiones que ahí se toman -como lo son las Barras- puedan asistir permanentemente a las reuniones y contar con voz y voto.⁸

En este orden de ideas, plantea una afectación del “concepto expansivo de la democracia participativa (...) puesto que la norma acusada no previó incluir a las Barras como miembros permanentes en las Comisiones, aunado a que no le otorgó derecho al voto.” De ahí que “[l]a mera invitación de las Barras a la Comisiones no garantiza el reconocimiento que tiene todo ciudadano a participar en las decisiones que lo puedan afectar. Pues si las Comisiones deciden no invitar a las Barras[,] implica que no serán escuchados conforme al grupo social más importante y el actor más fundamental en las políticas de seguridad, comodidad y convivencia en los escenarios deportivos.”⁹

En esta misma línea, concluyó que “[l]a norma acusada no cumple con la finalidad de una democracia participativa (...) la cual es conceder al ciudadano la certeza de que no será excluido de los debates. Pues en el presente caso, se observa que la Ley 1270 de 2009 excluyó a las Barras de los debates en las Comisiones, ya que, al ser invitados y no tener derecho a voto, lo que digan o hablen en estos escenarios no tendrán un efecto vinculante en las decisiones que se adopten las cuales recaerán sobre ellos.” En relación con este último punto, relativo al impacto que tienen las medidas adoptadas por las Comisiones, precisó que “son las Barras los principales actores en la implementación de políticas, planes y programas en la seguridad de los estadios, ya que son a ellos a quienes recaen estas medidas y son ellos, quienes tienen las mejores soluciones a los problemas que se puedan presentar en los diferentes escenarios futboleros.”¹⁰

2.2. El presunto desconocimiento del derecho a la igualdad

El actor indicó que los apartes de la norma acusada vulneran el artículo 13 de la Constitución, por cuanto constituye un acto discriminatorio en contra de los

⁷ Folio 7 de la demanda, Expediente digital. Para fundamentar esta afirmación cita las Sentencias C-089 de 1994, C-379 de 2016 y C-620 de 2016.

⁸ Folio 7 de la demanda, Expediente digital. En palabras del demandante: “[l]imitar el derecho al voto de las Barras, es limitar la participación ciudadana que a su vez desnaturaliza la Constitución, puesto que se cercena uno de los pilares del Estado Social de Derecho, esto es, el principio de democracia participativa en su carácter incluyente y expansivo. (...) El hecho de que las Barras sean invitados y no cuenten con voto en las Comisiones desdibuja la participación real y efectiva que se materializó con el tránsito hacia la democracia participativa”.

⁹ Folio 7 de la demanda, Expediente digital.

¹⁰ Folio 10 de la demanda, Expediente digital.

representantes de las Barras, a quienes se les impide asistir como miembros permanentes de las Comisiones de Convivencia y no se les permite participar en la toma de decisiones. Para exponer este cargo, recordó las tres etapas del juicio integrado de igualdad, así como las reglas de la jurisprudencia para aplicar un grado de intensidad leve, intermedio o estricto.

A efectos de abordar el juicio de igualdad, propuso como grupos comparables que reciben un trato desigual al delegado de las barras organizadas frente a los miembros de las Comisiones de Convivencia a quienes la ley otorgó el derecho al voto. Siguiendo con este análisis, anotó que el trato conferido por la norma entre esos dos grupos es discriminatorio *“puesto que el beneficio del voto recae sobre personas que no se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta”*¹¹.

En esa medida, a juicio del demandante, es equivocado *“imponer brechas a los grupos discriminados o marginados, como ocurre en el presente caso, que la participación ciudadana de que gozan las personas en la toma de las decisiones que los impactan quedó cercenada por dejar a las Barras sin derecho a voto y como invitados en las Comisiones”*¹².

En ese orden, afirmó que *“para el presente caso procede el test estricto, ya que (i) las medidas implican una clasificación sospechosa, pues la medida está encaminada a personas que a lo largo de la historia han sido discriminadas por la sociedad. Asimismo, (ii) se trata de medidas que limitan el goce de un derecho para personas en situación de debilidad y marginadas, esto es, las Barras. Igualmente (iii) la medida que se establece implica, a primera vista, la afectación de manera grave de derechos fundamentales, estos son, el derecho al voto, el derecho a no ser discriminado, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia. Finalmente, (iv) la Ley 1270 de 2009 le otorga el privilegio de asistir y votar en las Comisiones a las personas con más ventajas dentro del Estado colombiano”*¹³.

3. Trámite inicial

Con auto del 31 de agosto de 2020, la Corte Constitucional (i) admitió la demanda de la referencia, (ii) ordenó fijar en lista por el término de 10 días para dar la oportunidad a los ciudadanos de impugnarla o defenderla; (iii) ordenó comunicar el inicio del proceso al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Deporte, a la Policía Nacional, a la Federación Colombiana de Fútbol (FCF), a la División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano (DIMAYOR), a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a la Defensoría del Pueblo, a la Asociación Colombiana de Futbolistas

¹¹ El planteamiento general del actor parte de que, a lo largo de la historia, las barras han sido estigmatizadas al considerar que se componen solo por personas violentas y, por ello, han sido marginalizadas y discriminadas por la sociedad. En la demanda el accionante expone un contexto histórico y social de las barras. En particular, comenta que muchos de los conflictos que se dan en las tribunas provienen de la organización misma de las barras que buscan ocupar gran parte del territorio de las ciudades en cada uno de los subgrupos en que se dividen, y que se trata de fenómenos de violencia que se han venido trabajando para superar esa idea que tiene la ciudadanía. Precisa que “[l]as Barras de fútbol se reúnen para alentar a su equipo favorito y no son encuentros de personas para realizar actos de vandalismo, como la mayoría de la sociedad lo piensa. (...) estas personas (barristas), además de reunirse para alentar a su equipo, (...) también se reúnen con el fin de implementar mecanismos que conlleven a una convivencia en paz con la creación de Fundaciones. Hoy las barras son grupos sociales más organizadas, pues se está trabajando en la carnetización de sus integrantes, lo que denota que existirá mayor autocontrol y control por parte de las autoridades.”

¹² Folio 10 de la demanda, Expediente digital.

¹³ Folio 10 de la demanda, Expediente digital.

Profesionales (ACOLFUTPRO), a la Federación Colombiana de Municipios, a las Alcaldías de Bogotá, Medellín, Cali, Pasto, Barranquilla, Manizales y Santa Marta, y a las Facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Rosario, Sergio Arboleda y Nariño, para que, si lo consideran conveniente, intervengan en el presente proceso con el propósito de impugnar o defender la disposición acusada; (iv) ordenó comunicar la demanda a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y (v) dio traslado al Procurador General de la Nación.

Entre el 16 de marzo de 2020 y el 31 de julio de 2020 los términos del proceso estuvieron suspendidos, debido a la pandemia del COVID-19.¹⁴

4. Intervenciones

Durante el trámite de este proceso se recibieron oportunamente nueve (9) escritos de intervención¹⁵ y uno (1) extemporáneo,¹⁶ a saber:

Concepto	Interviniente
Exequibilidad	Ministerio del Deporte
	Alcaldía de Cali
	Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
	Alcaldía de Santa Marta
	Federación Colombiana de Municipios
	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Exequibilidad condicionada	Universidad Libre
Inexequibilidad parcial	Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña
Sin posición	Alcaldía de Manizales ¹⁷

4.1. Ministerio del Deporte

Esta entidad consideró que los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009 no vulneran los derechos a la participación política y a la igualdad, dado que (i) estas normas persiguen una finalidad legítima como lo es proteger la seguridad pública, el derecho al deporte, a la recreación, a la paz y a la convivencia, entre otros; (ii) estos preceptos son la expresión de la reserva y

¹⁴ El Consejo Superior de la Judicatura, por medio del Acuerdo PCSJZ20-11517 del 15 de marzo de 2020, suspendió los términos judiciales en todo el país, desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 20 del mismo mes y año. La suspensión, que fue prorrogada por los Acuerdos PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020. En este último acuerdo se dispuso: 1) la prórroga de la suspensión de términos desde el 9 de junio hasta el 30 de junio de 2020 (artículo 3); y 2) el levantamiento de la suspensión de términos a partir del 1 de julio de 2020 (artículo 1). En cuanto a este levantamiento, en el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020 se precisó que los términos para decidir las demandas de inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional, se mantienen suspendidos hasta el 30 de julio de 2020 (artículo 1, párrafo 1).

¹⁵ Se presentaron las siguientes intervenciones: (i) Ministerio del Deporte, (ii) Alcaldía de Manizales, (iii) Alcaldía de Cali, (iv) Alcaldía Mayor de Bogotá; (v) Alcaldía de Santa Marta; (vi) Federación Colombiana de Municipios; (vii) Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres; (viii) Universidad Libre; (ix) Harold Eduardo Sua Montaña.

¹⁶ Policía Nacional, cuyo escrito fue presentado por fuera del término para presentar intervenciones, pues la misma fue radicada vía correo electrónico el 10 de noviembre de 2020, cuando el auto admisorio y de pruebas fue notificado mediante anotación en el Estado No.131 del 2 de septiembre de 2020, y comunicado a la Policía Nacional por la Secretaría General de esta Corporación el 9 de septiembre de 2020.

¹⁷ Esta autoridad municipal no emitió criterio jurídico alguno más allá de señalar que respetará la decisión que sobre este proceso profiera la Corte Constitucional.

libertad de configuración legislativa, mediante la cual se resolvió otorgar esta función administrativa a otras autoridades como el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional; y, (iii) se trata de una medida proporcional para garantizar la seguridad pública con ocasión de los eventos deportivos, con la que se produce una leve limitación de los derechos de los barristas, quienes participan en las decisiones con voz y sin voto.

4.2. *Alcaldía de Cali*

Esta autoridad municipal consideró que los apartes de las normas demandadas son constitucionales, ya que no suponen una limitación irrazonable de la participación democrática al considerar que el derecho al sufragio tiene una naturaleza estrictamente jurídica y política, encaminada a una manifestación que permite el ejercicio y control del poder político. De igual manera, destacó que los barristas han sido vinculados a los procesos de creación e implementación de las políticas públicas dirigidas al fútbol como fenómeno social, tal como sucedió respecto del Plan Decenal de Convivencia en el Fútbol 2014-2024.

Adicionalmente, con miras a demostrar que el derecho a igualdad tampoco resulta transgredido, indicó lo siguiente respecto de la naturaleza y composición de la comisión:

“Así, la expedición de la Ley 1270 de 2009 trajo consigo la creación de la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, cuya naturaleza corresponde a un organismo asesor del Gobierno Nacional, cuyo objetivo principal se centra en la implementación de un conjunto de políticas, planes y programas orientados a mantener la seguridad y la sana convivencia durante la práctica de este deporte en los escenarios deportivos de las principales ciudades del país, teniendo en cuenta los múltiples episodios de violencia que se presentan durante la realización de tales eventos deportivos.

Entonces, en atención a su naturaleza, es plausible afirmar que los miembros que integran la comisión, así como la secretaria técnica que la compone, tienen atribuidas obligaciones específicas y especiales relacionadas con las funciones que ejercen en el desempeño de sus cargos, así como el conocimiento técnico, jurídico y deportivo que les es propio.

En este sentido, no es plausible asignar tales facultades a los miembros que hacen parte de la Comisión, en calidad de invitados, tal como ocurre con los representantes y/o delegados de los equipos deportivos de fútbol conocidos como barras bravas. Lo anterior, teniendo en cuenta que corresponde al legislador hacer uso de las facultades constitucionales que le han sido atribuidas, y con fundamento en las cuales le es plausible atribuir dichas competencias administrativas a los diferentes Ministerios”.

4.3. *Alcaldía Mayor de Bogotá*

Para esta entidad no se afectaron las garantías mencionadas por el actor en su demanda, en tanto que *“su participación se materializa en el derecho a voz*

que les otorga la ley, lo que supone que cuentan con toda la libertad de intervenir y participar en forma activa en las deliberaciones que se realicen en el seno de estos cuerpos colegiados exponiendo su visión como organización cívica y actor fundamental de los temas relacionados con el fútbol, y aunado a ello, no es el único mecanismo de participación democrática al que pueden acceder como organización civil”. Por consiguiente, considera que la Corte debe declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

4.4. Alcaldía de Santa Marta

Frente al derecho de participación, esta entidad recalcó que corresponde al Estado la carga de velar por la seguridad de la población. Las Barras son colectividades que “no ejercen funciones o actividades que propendan por mantener el orden público y garantizar la convivencia ciudadana”, razón por la cual se debe respetar la intención del legislador de no incluirlos como miembros de las Comisiones de Convivencia. En lo relativo al derecho a la igualdad, resaltó que no se configura trato discriminatorio alguno al crear dos categorías: *invitados* y *miembros*, y que, atendiendo a las funciones que se asignan a cada uno, es entendible que los segundos sean a quienes se les asigna voz y voto.

4.5. Federación Colombiana de Municipios

Por su parte, la Federación Colombiana de Municipios se pronunció únicamente acerca del cargo relativo a la participación democrática, respecto del cual consideró que las normas (parciales) demandadas son exequibles. En concreto, indicó que con la Ley 1270 de 2009 se crean “medios idóneos de participación [para] los integrantes de las barras de los equipos deportivos”, pues se les abre un espacio para expresarse y proponer iniciativas que permitan garantizar la seguridad en los eventos deportivos. La ausencia del derecho al voto tiene una justificación constitucional, en tanto que con la creación de la Comisión se persigue una finalidad superior como lo es garantizar el orden público, la convivencia y la seguridad en los escenarios futbolísticos, decisiones que “no pueden ser tomadas por grupos que no tienen imparcialidad para tomarlas[,] como se refiere la Sentencia T-637 de 2001, y, que, además, son causantes de los episodios de violencia que se han vivido en los estadios y por fuera de ellos”.

4.6. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Esta entidad solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. En su escrito, hizo referencia a la importancia del barrismo en Colombia y el reconocimiento de este fenómeno social que se realizó por medio de la Ley 1270 de 2009, a partir de la cual se permitió su participación en temas relacionados con la convivencia y seguridad en el fútbol. Adicionalmente, expuso:

“[R]especto a la naturaleza y a la función de las comisiones podemos concluir que los miembros que integran la comisión que cuentan con voz y con voto, tienen facultades específicas para integrar el organismo asesor, por tal razón, la mayoría de los miembros son representantes del gobierno y por tanto cuentan con la experiencia, el conocimiento técnico

y jurídico para recomendar la implementación de políticas públicas al gobierno nacional.

Por las anteriores consideraciones, no es posible asignar las funciones descritas a los invitados de la comisión que cuentan con vos, pero no voto, pues el legislador determinó el alcance de la intervención de los miembros de la comisión con el objeto de salvaguardar el orden público en los escenarios futbolísticos; adicionalmente, es una competencia del legislador, el atribuir las competencias administrativas, como lo son las asignadas a las comisiones asesoras del gobierno nacional”.

Por otra parte, la entidad señaló que con la posibilidad de participar en las discusiones como invitados se traduce en la existencia de medios idóneos que se otorgan a los miembros de las barras. En efecto, los artículos accionados reconocen en las Barras *“su importancia como fenómeno social y político, dándoles la facultad de intervenir y llevar sus consideraciones ante el organismo asesor y participar en las deliberaciones, de manera que la comisión puede tener en cuenta las recomendaciones de los representantes de las barras a la hora de sugerir y aconsejar al gobierno nacional respecto de la adopción de políticas públicas”*. De ahí que, los artículos 2 y 7 en los apartes acusados, no vulneran el derecho a la participación.

En lo que respecta al cargo de igualdad, anota que las Barras no son minorías, ni *“víctimas de opresión sistemática e histórica”*, por lo que no corresponde realizar un juicio de igualdad estricto en este caso.

4.7. Universidad Libre

En la primera parte de su intervención señaló que se debía declarar la exequibilidad de los apartes demandados de los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009. No obstante, en su solicitud final señaló que la decisión debe estar condicionada bajo el entendido que *“el papel de las barras está siendo relegado y que se les debe tener en cuenta en las decisiones de la comisión. Su participación no solo debe ser de los responsables de lo ocurrido en relación con hechos violentos, sino como actores que pueden aportar a las soluciones porque ellos se destacan por sus iniciativas de construcción de expresiones de paz con fines sociales, deportivos y culturales.”*

Para fundamentar lo anterior, la Universidad estudió de fondo únicamente lo relacionado con la participación democrática y al respecto mencionó que el fútbol debe ser entendido no solo como un deporte, sino como *“industria cultural”* de la cual surge una movilización de personas (los hinchas), quienes tienen un rol específico en esta dinámica más allá de ser espectadores convencionales. Por ello, dijo, es necesario *“redimensionar las formas de expresión y prácticas de los integrantes de las barras de fútbol”*. Bajo este panorama, señaló, *“la lectura conjunta de la Ley 1270 de 2009 y el Decreto 1007 de 2012 permite concluir que la participación del aficionado es fundamental para crear, organizar y dar a conocer a la comunidad los protocolos, medidas o políticas relacionadas con la seguridad, convivencia y comodidad en el fútbol, puesto que el objetivo conjunto de la ley y el decreto, es que los aficionados al fútbol puedan disfrutar de este evento sin que se presenten altercados, actos o situaciones de violencia o inseguridad.”*

En lo tocante al cargo de igualdad, señaló que este no debía ser examinado de fondo, en tanto que *“el demandante solo argumenta que las barras han sido discriminadas por la sociedad a lo largo de la historia”*, pero no desarrolla ninguna de las reglas fijadas por la jurisprudencia frente al juicio integrado de igualdad.

4.8. Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña

Este ciudadano interviniente indicó que el análisis por parte de esta Corporación debe limitarse al cargo de violación en contra de los artículos 1, 2 y 40 de la Constitución y, en virtud del mismo, *“elimina[r] las expresiones ‘De acuerdo con las necesidades establecidas por la Comisión Nacional actuarán en calidad de invitados, con voz, pero sin voto, las siguientes personas’ y ‘De acuerdo con las necesidades establecidas por la Comisión Local actuarán en calidad de invitados, con voz, pero sin voto, las siguientes personas’”*, contenidas en los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009. Así pues, el ciudadano considera que es necesario que el Congreso evalúe la posibilidad de hacer integrantes de las Comisiones a quienes en un principio fueron concebidos como invitados, teniendo en cuenta las siguientes apreciaciones:

- “1. Las barras de fútbol tienen capacidad de decisión sobre los asuntos que los afectan.
2. Algunos de los asuntos que afectan a las barras de fútbol son la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica de dicho deporte en los espacios donde ellos están apoyando a su equipo.
3. Brindarles voz y voto a las barras de fútbol en (...) [las Comisiones] les permite ejercer su capacidad de decisión sobre la seguridad, comodidad y convivencia futbolística que les afecta.
4. La única forma para darle voz y voto a las barras de fútbol en las respectivas comisiones de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol es integrándolos a la composición de dichas comisiones.
5. Corresponde propiamente al Congreso de la República integrar a las barras de fútbol con voz y voto en (...) [las Comisiones].
6. La Corte Constitucional puede declarar inexecutable las expresiones legales que impiden a determinados grupos decidir por sí mismos sobre los asuntos que los afectan mediante sus respectivos representantes delegados.”

En lo relativo al cargo de igualdad, el interviniente considera que no se cumplen con los requisitos de argumentación suficiente dado que no se deriva un mínimo indicio sobre la concepción discriminatoria introducida por el Legislador al consagrar los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009.

5. El concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación intervino en esta actuación judicial y, en concepto rendido el día 22 de octubre de 2020, solicitó de la Corte

Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes demandados en los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009, toda vez que, dijo, no vulneran el derecho a la igualdad, ni la participación ciudadana.

A juicio de la Vista Fiscal, *“dicha ley contiene medios idóneos para asegurar la participación de los integrantes de las barras de los equipos de fútbol puesto que, en efecto, cuentan con participación en [las Comisiones] (...), les permiten proponer ideas, sugerir cambios y expresarse para garantizar la seguridad y convivencia en los eventos deportivos”*.

En efecto, precisó que los mecanismos de participación contemplados en la Constitución son diversos y no suponen el mismo grado de intervención, ya que se trata de garantías cuya regulación constitucional varía. Ahora bien, en lo relativo al derecho a la participación política, señaló que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que se trata de una garantía susceptible de ser limitada, cuando sea necesario garantizar la imparcialidad de las actuaciones de la función pública.¹⁸

De ahí que, descendiendo al caso concreto, señaló, el derecho de participación de los representantes de las barras *“se ve materializada en el derecho a voz que se otorga en la ley, pues fungen como invitados según las necesidades de la Comisión, lo que implica que pueden intervenir y participar, sin perjuicio de que la toma de decisiones está en cabeza de las autoridades que actúan como integrantes principales de la Comisión.”* Así pues, agregó, no es posible entregarles funciones que se han atribuido a servidores públicos en ejercicio de sus cargos, a otros miembros que actúan sólo en calidad de invitados. Sobre todo, en el entendido que *“[l]a participación con voz, pero sin voto evidencia que los invitados no cumplen funciones administrativas, [sino que su rol] consiste en presentar las opiniones de quienes son portavoces de las necesidades de la comunidad que se pretende beneficiar con las decisiones que se adoptan al interior de la Comisión.”*

En esta misma línea, el Procurador señaló que no se configura una afectación a la igualdad, toda vez que la norma es clara en *“la diferenciación en los roles asignados a los integrantes principales de la Comisión y a quienes participan en calidad de invitados”* y por lo tanto no puede otorgarse un tratamiento igual a dos partes que son desiguales.

Por último, el Procurador indicó que *“el legislador cuenta con amplia libertad de configuración para determinar la estructura de la administración nacional, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, lo que incluye la creación de órganos consultivos para toda la administración nacional o parte de ella”*, dentro de los cuales, el Congreso de la República puede fijar su estructura y, en consecuencia, los términos de la participación de los particulares en estos órganos.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la controversia planteada, en la medida en que corresponde al ejercicio de una acción de

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-637 de 2001.

inconstitucionalidad contra varias normas o prescripciones contenidas en una Ley, asuntos que, en virtud del artículo 241.4 de la Constitución Política, son competencia de esta Corporación.

Cuestiones previas

2. El artículo 241 de la Constitución le confía a la Corte Constitucional “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo” especificando, en el numeral 4, que deberá “[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

A su vez, el artículo 242 de la Constitución señala que los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional son regulados por la ley, según los parámetros previstos en la Constitución.

En el presente caso, fue acusada parcialmente una ley, por un ciudadano, y la demanda fue admitida en el proceso constitucional que se tramita bajo el número D-13817.

3. Los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991¹⁹ prescriben un conjunto de requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad. Así, en el artículo 2 se advierte que la demanda debe presentarse por escrito y en duplicado y que, en su contenido, el demandante está llamado a: (i) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) indicar los preceptos constitucionales que considera infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichas normas se estiman violadas; (iv) precisar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en el cual éste fue desconocido (siempre que se trate de un vicio en el proceso de formación de la norma); y, (v) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda. El artículo 6 dispone que, además de los anteriores requisitos, la demanda debe incluir “*las normas que deberían ser demandadas para que el fallo no sea en sí mismo inocuo.*”²⁰

Las dos primeras exigencias contenidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 se dirigen al logro de dos propósitos²¹: primero, determinar de forma clara y precisa el objeto de la acusación, es decir, identificar las normas que se demandan como inconstitucionales;²² y, segundo, señalar con claridad las normas constitucionales que, en criterio del actor, resultan vulneradas por las disposiciones demandadas y que son relevantes para el juicio.

4. Desde su instalación en 1992, esta Corte se ha ocupado en distintas oportunidades de los requisitos que debe reunir una demanda de

¹⁹ Decreto Extraordinario 2067 del 4 de septiembre de 1991, “*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”.

²⁰ Sobre este punto, la Corte ha señalado que la facultad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional y solo procede cuando: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones; o, (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional. *Cfr.* entre otras, las Sentencias C-128 de 2018 y C-392 de 2019).

²¹ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 2016, entre otras.

²² Este objetivo se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial.

inconstitucionalidad para efectos de que sea sometida a trámite y, en 2001, recogió las reglas jurisprudenciales fijadas a lo largo de la primera década de funcionamiento de la Corporación en una decisión que ha sido reiterada de manera amplia y continuada a lo largo de estos años, precisando y determinando, caso a caso, los alcances de la misma.²³ En aquella oportunidad se reiteró que toda acción de inconstitucionalidad requiere tres elementos básicos: “[1] *debe referir con precisión el objeto demandado*, [2] *el concepto de la violación* y [3] *la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto* [art. 2, Decreto 2067 de 1991 y jurisprudencia constitucional]”.²⁴ El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe contemplar a su vez, tres requisitos mínimos: (i) “*el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas*” (art. 2, núm. 2, Decreto 2067 de 1991); (ii) “*la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas*”;²⁵ y, (iii) las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución, las cuales deberán ser, por lo menos, “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”.²⁶

En cuanto al requisito de presentar las razones por las cuales se consideran violadas las normas constitucionales, la Corte ha reiterado que las demandas deben satisfacer unas condiciones mínimas de argumentación a efectos de posibilitar el control de constitucionalidad.²⁷ Según la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–²⁸ y, (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

Así, las razones que sustentan la violación deben ser: (i) **claras**, esto es, que siguen una exposición comprensible y presentan un razonamiento de fácil entendimiento; (ii) **ciertas**, es decir, que recaen directamente sobre el contenido de la disposición demandada, no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, ni sobre interpretaciones puramente subjetivas o caprichosas; (iii) **específicas**, al mostrar de forma diáfana la manera como la norma demandada vulnera la Carta Política, lo cual excluye argumentos vagos o genéricos; (iv) **pertinentes**, es decir, que planteen un problema de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, (v) **suficientes**, de forma que contengan elementos fácticos y probatorios que susciten por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado.²⁹

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Los criterios recogidos y fijados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, por ejemplo: Sentencias C-874 de 2002, C-371 de 2004, C-942 de 2010, C-243 de 2012, C-088 de 2016 y C-208 de 2016, y en los Autos 033 de 2005, 031 de 2006, 267 de 2007, 091 de 2008, 112 de 2009, 070 de 2011, 105 de 2013, 243 de 2013, 145 de 2014, 324 de 2014 y 367 de 2015. En todas estas providencias se citan y emplean los criterios establecidos en la Sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001. Al respecto ver el apartado (3.4.2.) de las consideraciones de la sentencia.

²⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-1115 de 2004 y C-437 de 2019.

²⁸ Cfr., Corte Constitucional, Auto 300 de 2008 y Sentencia C-089 de 2020.

²⁹ En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sistematizó las condiciones mínimas reseñadas *supra*.

En sus pronunciamientos, la Corte ha enfatizado que las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la guardianas de la Constitución pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas en esta materia por la Constitución Política.³⁰

Con todo, la Corte también ha aceptado que cuando la Constitución hace referencia a la guarda integral y supremacía de la Constitución, “*la acción de inconstitucionalidad, dado su carácter público, está regida por el principio pro actione que obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes de la inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte, dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional.*”³¹

6. En el presente caso, los cargos fueron admitidos a examen por el magistrado ponente en auto proferido el 31 de agosto de 2020 por cumplir *prima facie* con los requisitos que la ley establece y que la jurisprudencia ha precisado, sin perjuicio que puedan ser examinados por la Sala Plena al momento de proferir la decisión de mérito, con base en planteamientos expuestos sobre el particular por los intervinientes y el agente del Ministerio Público.

7. En lo relativo al primero de ellos -esto es, que la norma acusada que determina que la participación de los representantes de las Barras no es de carácter permanente y solo se les otorga voz, pero no voto, vulnera el principio de democracia participativa y el derecho de participación política-, los intervinientes no alegaron que se incumplieran con las exigencias para ser objeto de pronunciamiento de fondo. En este mismo sentido, la Corte estima plenamente acreditados los requisitos de carga argumentativa, en tanto es posible abstraer razones claras, ciertas, suficientes, pertinentes y específicas sobre el concepto de la violación que hacen posible un pronunciamiento de fondo.

8. En lo relativo al segundo cargo por igualdad, la Universidad Libre y el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña indicaron que no satisface los supuestos jurisprudenciales para integrar un concepto de la violación al no evidenciarse el supuesto trato discriminatorio y no desarrollarse el juicio integrado de igualdad, por lo que, a su juicio, sobre este punto se debería proferir un fallo inhibitorio. La Sala advierte que efectivamente el presente cargo adolece de ineptitud sustantiva (i) al no cumplir con las cargas adicionales que ha exigido la jurisprudencia cuando se invoca la existencia de un trato discriminatorio, así como (ii) los criterios de **especificidad**, **certeza** y **pertinencia** exigidos por la jurisprudencia, por lo que, este asunto da lugar a un fallo inhibitorio. Esta decisión se adopta con sustento en los siguientes argumentos.

9. Primero, la Corte ha señalado que en los casos en que el cargo de inconstitucionalidad recaiga en la afectación del principio o derecho a la

³⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014, entre otras.

³¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-542 de 2007 y C-372 de 2009.

igualdad (art. 13 de la C.P.), se exige una carga adicional de justificación, esto es, la de: “i) *determinar cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes[,] en primer lugar[,] debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual.”³²*

10. En esta línea, esta Sala advierte que el demandante planteó un parámetro de comparación según el cual a todos los sujetos que aparecen listados en los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009 se les debe otorgar un trato igual, ya que son actores que, en general, tienen relación con los espectáculos del fútbol. Sin perjuicio del esfuerzo realizado por el demandante para demostrar que el criterio de comparación entre los miembros de las comisiones es que a algunos se le otorgó derecho al voto y a otros no, lo cierto es que, como lo mencionaron algunos intervinientes y el Ministerio Público,³³ la norma es clara al diferenciar entre dos roles de los sujetos que componen las Comisiones como lo son sus integrantes y los invitados.

11. Tal interpretación desconoce que las entidades y grupos que se incluyen en la norma, tienen funciones distintas y que sí parecería, *prima facie*, que existe una justificación para que el legislador, dentro de su amplio margen de competencia, hubiese decidido dividir los roles de los actores que hacen parte o se involucran de una forma u otra con los eventos de fútbol. Como se anunciará al examinar de fondo el primero de los cargos de la demanda, la distinción que aparece en la norma encuentra fundamento en el tipo de funciones que cumplen estos actores involucrados con el espectáculo del fútbol. Las funciones de los miembros que tienen un carácter permanente se encuentran directamente encaminadas al cumplimiento de la obligación estatal frente a la seguridad y el orden público, o tienen incidencia directa y oficial en la organización de este tipo de eventos deportivos, mientras que los invitados, entre los cuales están otros servidores públicos y representantes de diferentes sectores, se identifican como actores o entidades que pueden contribuir para que la toma de decisiones responda realmente a las necesidades e intereses de las comunidades involucradas.

12. Bajo este entendido, en la demanda no se advierten razones que permitan desvirtuar por qué ese criterio diferenciador impuesto por el legislador, en virtud de su libertad de configuración, se traduce en un acto de discriminación, siendo que no se observa un trato desigual entre sujetos con igual naturaleza. En consecuencia, no será posible que la Sala realice el juicio de igualdad, toda vez que no se acredita el presupuesto de carácter relacional del principio de igualdad, esto es, no existe un patrón de comparación o *tertium comparationis*.³⁴

³² Sentencia C-394 de 2017. Cfr., Sentencias C-202 de 2019 y C-513 de 2019.

³³ Dentro de los intervinientes se destaca lo advertido por las Alcaldías de Cali y de Santa Marta.

³⁴ Sentencia C-601 de 2015. “El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución”.

13. Segundo, el cargo adolece de falta de **especificidad**. La Corte no cuenta con elementos de juicio que le permitan realizar una contrastación del texto legal con la Constitución, toda vez que no se observa un tratamiento desigual que exija su intervención. De igual forma, los barristas no son un grupo discriminado o marginado, a diferencia de lo planteado en el escrito de la demanda.

14. El demandante acusa de discriminatorias las normas mencionadas, bajo el argumento que no les otorga a los delegados de los barristas el derecho de voto, pese a que son personas en “*situaciones de debilidad manifiesta*”³⁵, los cuales, dice, han sido “*históricamente discriminados o marginados*”. Al respecto, la Corte considera que las barras en general gozan de aceptación entre sus propios clubes y en la sociedad en general, aunque no desconoce el contexto histórico y social sobre los prejuicios que existen respecto de algunas barras particulares y esencialmente minoritarias en la vida social y deportiva, lo cual, en todo caso, no las hace acreedoras de un lugar en la comisión como miembros permanentes y, por ende con voto, por cuanto, en línea con lo que será explicado más adelante en este fallo, dentro de sus responsabilidades no se encuentra el cumplimiento de la obligación estatal de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica, así como tampoco son organizadores oficiales de estos eventos deportivos -siendo estos los criterios para distinguir entre los roles asignados en la Comisión-. Por consiguiente, no se advierte un acto de discriminación en contra de los barristas; por el contrario, las normas acusadas de inconstitucionalidad los involucran dentro de un espacio de participación.

15. En lo que respecta a la falta de **certeza**, la Sala observa que el cargo se estructura bajo un entendimiento errado de la norma al considerar que los miembros permanentes y los invitados son sujetos con igual caracterización. Por último, no se advierte **pertinencia** en tanto y en cuanto los argumentos dados por el demandante parecen derivados de la conveniencia y postura subjetiva del accionante al señalar que los barristas son un grupo minoritario, discriminado, marginado y en situación de debilidad manifiesta.

16. En tal virtud, en lo que se refiere al cargo de igualdad propuesto por el demandante, la Corte se inhibirá para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009.

17. En consecuencia, se procede con el planteamiento del problema jurídico y el esquema de resolución respecto del primero de los cargos mencionados.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución

18. La Ley 1270 de 2009 creó unos órganos de carácter asesor que tienen como objetivo velar por la seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol.

³⁵ El concepto de ‘debilidad manifiesta’ se encuentra consagrado en el artículo 13 de la Constitución, y supone una protección especial a favor de las personas que encuentren en precarias condiciones económicas o de salud que sean discriminadas por esas circunstancias. Por regla general, este ha sido utilizado por la jurisprudencia de la Corte para desarrollar la estabilidad laboral reforzada de los trabajadores cuyas condiciones de salud se hubiesen deteriorado a lo largo del contrato laboral y, como consecuencia de esa circunstancia, puedan sufrir algún tipo de discriminación que conlleve a su desvinculación o desmejora de las condiciones de trabajo (Cfr., T-320 de 2016 y SU-049 de 2017).

De manera principal, aparece la Comisión Nacional la cual tendrá a su cargo la implementación de planes, programas y políticas dirigidas a mantener el orden público, la seguridad y convivencia en la organización práctica de los espectáculos deportivos de fútbol. Igualmente, se habilita a cada municipio y distrito para crear una Comisión con la misma finalidad, cuyas facultades se limitan al territorio en que sea instituida y su operación es determinada por la Comisión Nacional.

19. En lo relativo al objeto de estudio, los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009 se refieren a la integración de las Comisiones de Convivencia, en las cuales se distingue entre los miembros que la componen y los invitados, sin perjuicio que, además, la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol queda facultada para invitar a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, cuya presencia se considere conveniente o necesaria para el desarrollo y el cumplimiento de sus funciones. En todos los casos, los invitados solo tienen voz, pero no derecho a voto y, por lo tanto, no participan en la adopción de recomendaciones o propuestas que es lo que corresponde hacer a este órgano de carácter asesor.

20. La demanda de inconstitucionalidad, frente al cargo aceptado, recae sobre la afectación del principio de democracia participativa y el derecho de participación que se deriva de la calidad de invitados que se otorga a los delegados de las barras organizadas de los equipos de fútbol profesional, de acuerdo con la cual su participación no es de carácter permanente y solo se les otorga voz, pero no voto. Lo anterior, bajo la consideración de que las comisiones tratan asuntos que afectan y/o benefician a este grupo de personas al ser actores fundamentales de la convivencia y seguridad en el fútbol, razón por la cual deberían tener la facultad para decidir sobre las políticas y planes que se deriven de las Comisiones.

21. A partir de lo anterior, corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico: ¿Se afecta la democracia participativa y el derecho de participación con las expresiones demandas de los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009 en las que (i) se incluyen a los delegados de las barras organizadas de los equipos de fútbol como invitados con voz, pero sin voto, de las Comisiones Nacional y Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, y (ii) sujetan su participación a los espacios en que así lo decida este órgano asesor?

22. Con el propósito de resolver la presente controversia, la Corte seguirá la siguiente metodología: (i) hará referencia sobre el principio de democracia participativa, el derecho de participación y los mecanismos de participación contenidos en la Constitución; (ii) expondrá algunos esquemas institucionales de creación constitucional o legal, que garantizan la participación de los particulares en la discusión de políticas públicas; (iii) precisará la naturaleza, derechos y deberes de las barras organizadas en el fútbol profesional; (iv) mencionará la naturaleza, funciones y composición de las Comisiones creadas a partir de la Ley 1270 de 2009; y, (v) finalmente, resolverá la controversia planteada.

(i) La democracia participativa, el derecho de participación y los mecanismos de participación ciudadana

23. La democracia, como sistema según el cual la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, que la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes,³⁶ es el instrumento por excelencia del sistema político de corte republicano, este último que constituye uno de los ejes axiales o temáticos de la Constitución Política colombiana.³⁷

24. El concepto de democracia en la organización política se encuentra normalmente asociado a otros como los de soberanía, representación y participación, también consagrados como principios de la Carta Superior, los cuales suponen la fundamentación del poder político (como fuente de legitimidad) *“para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares (la democracia como fundamento de derechos y obligaciones) y para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse (la democracia como expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones)”*³⁸.

25. Tal como lo ha señalado la Corte, *“[t]odo ordenamiento realmente ‘democrático’ supone siempre algún grado de participación”*,³⁹ en tanto que este principio se fundamenta en la soberanía del pueblo para adoptar las decisiones, ya sea directa, o indirectamente. Por ello, la democracia y con ella la participación es el sustrato esencial del sistema político y con él del sistema jurídico colombiano.⁴⁰ En línea con lo anterior, el carácter participativo del sistema democrático involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones en distintos aspectos o escenarios de trascendencia nacional o local.

26. En suma, la democracia es (i) la fuente de legitimidad del poder político; (ii) fundamento esencial del sistema político de corte republicano que inspira nuestro modelo constitucional; (iii) instrumento fundamental para la garantía y efectividad de determinados derechos y deberes constitucionales; y, (iv) sistema por excelencia para la adopción de decisiones.

27. Por su parte, el derecho a la participación ha sido reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 21 se expresa que:

“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

“Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto

³⁶ Constitución Política, Artículo 3.

³⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-089 de 1994, C-180 de 1994, C-230 A de 2008, C-150 de 2015 y C-018 de 2018.

³⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015. Reiterada en la C-018 de 2018.

³⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

⁴⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994.

secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴¹ señala en su artículo 25 que:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la Organización de Estados Americanos consagra en sus artículos 13,⁴² 20,⁴³ 21⁴⁴ y 22,⁴⁵ los derechos a tomar parte de las decisiones de quienes gobiernan, el derecho a reunirse y asociarse, y a presentar peticiones respetuosas.

La Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 6, reconoce la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo en los siguientes términos:

“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”⁴⁶

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra varios derechos políticos entre los cuales se encuentra el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos.⁴⁷

⁴¹ Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13 sobre el derecho a la educación, la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humanos de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza, la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

⁴² Artículo XIII. Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor. Derecho a los beneficios de la cultura.

⁴³ Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.

⁴⁴ Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

⁴⁵ Artículo XXII. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

⁴⁶ Artículo 6.

⁴⁷ Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

28. Internamente, el derecho a la participación es una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho y se deriva de disposiciones como el artículo 2º de la Constitución, conforme al cual, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y el artículo 40 Superior, que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.⁴⁸

29. De manera concreta, la Constitución Política 1991 les otorgó a las personas en general y a los ciudadanos en particular, la posibilidad de contribuir en el diseño de políticas y en el funcionamiento del Estado, así como -en ciertas circunstancias- adoptar directamente algunas decisiones.⁴⁹ Esto supone que el principio democrático contenido en el texto constitucional vigente es *universal y expansivo*. En palabras de esta Corporación:

“Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”⁵⁰

30. Así, la democracia permite el derecho constitucional a la participación, en los términos en que se encuentra consagrado en la Constitución.⁵¹ En tal virtud ésta señala, entre otros, que son fines esenciales del Estado facilitar la

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

⁴⁸ Entre otros artículos de la Constitución Política en los que puede identificarse el derecho a la participación se encuentran; 3º (soberanía popular), 20 (libertad de opinión, prensa e información), 23 (derecho de petición), 37 (derecho de reunión), 38 (derecho de asociación), 49 (participación en los servicios de salud), 74 (libre acceso a los documentos públicos), 103 (mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de la soberanía), 270 (sistemas de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública) y 369 (participación de usuarios de servicios públicos). Ver sentencias T-814 de 1999, T-473 de 2003 y T-127 de 2004.

⁴⁹ En la Sentencia C-089 de 1994, al analizar la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos, la Corte Constitucional observó: “*Con respecto al ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales - entre los cuales se destaca la acción de tutela (CP art. 86) -, por su parte, han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población, con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa*”. Cfr., Sentencias C-180 de 1994, C-150 de 2015 y T-121 de 2017.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994, reiterada, entre otras, en la Sentencia C-018 de 2018.

⁵¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-018 de 2018.

participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (Artículo 2); todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para hacer efectivo este derecho puede, además de elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones y plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (Artículo 40); el Estado debe garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen (Artículo 78); el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan; la ley debe organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados (Artículo 270); al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde, entre otros, promover la participación comunitaria (Artículo 311); la ley determinará, entre otros, los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución (Artículo 340); y, la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten los servicios públicos (Artículo 369).

31. En cuanto al ámbito de protección del derecho, la Corte Constitucional ha señalado que éste no se circunscribe únicamente a la esfera electoral o estatal, sino que incluye otros espacios en los cuales se adoptan decisiones que afectan la forma de vida de los ciudadanos, tal como lo señaló en la Sentencia C-089 A de 1994:

“El derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aun elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas.”⁵²

32. En esa misma Sentencia, la Corte Constitucional se refirió a todas las normas de la Constitución en las que se prevé promover espacios de garantía a la participación y mencionó distintos escenarios. Al respecto, en relación con las organizaciones privadas y la participación en la vida privada de las personas, en el precitado fallo, la Corte señaló lo siguiente:

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-089 A de 1994.

“En cuanto a la democratización de las organizaciones privadas, la Constitución exige de los colegios de profesionales, de los sindicatos y de los gremios una estructura interna y un funcionamiento acordes con los principios democráticos (CP arts. 26 y 39), y asimismo obliga a las organizaciones deportivas a adoptar una estructura y propiedad democráticas (CP art. 52). Es deber del Estado contribuir a la constitución de mecanismos democráticos que operen dentro de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, de manera que se ejerza un control y vigilancia más efectivos de la gestión pública desarrollada por aquéllas (CP art. 103).

(...)

“Adicionalmente, el Estado y la sociedad deben garantizar la participación activa de los jóvenes, en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (CP art. 45).”

33. Así las cosas, aun cuando la Constitución Política determina algunos espacios o ámbitos en lo social, económico, político, cultural, económico o de la vida privada de las personas en las que se debe procurar la participación de la población, ello no impide que, por medio de otros instrumentos normativos -como la ley- se promueva la participación de estos últimos en diferentes ámbitos de la vida política, económica y social.⁵³

34. Esto, por ejemplo, se contrapone a la democracia representativa, según la cual, el pueblo elige por medio del voto a los representantes que conformarán el “poder público” para adoptar las decisiones a que haya lugar.⁵⁴ En efecto, el derecho de participación *“no se limita a la organización electoral, sino que se extiende a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria.”*⁵⁵

35. Por ello, esta Corte Constitucional ha resaltado que:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la

⁵³ Como referente de este asunto, se encuentra, por ejemplo, la Sentencia SU-585 de 2017, en la cual se amparó el derecho al debido proceso en una tutela presentada en contra de la decisión proferida por el Consejo de Estado en el marco de una acción popular promovida en contra del Consejo Nacional Electoral y el Partido Liberal por vulnerar la moralidad pública (art.107 de la Constitución), en la que protegió este derecho popular al considerar que los partidos políticos sí son sujetos de control en esta materia propia de la función pública. Lo relevante para el tema que ocupa a la sala en esta oportunidad, en que se precisó que *“los partidos políticos no son entidades que integren la estructura del Estado (...), [sino que] son instituciones intermedias, mas no públicas, relevantes para el interés general, constituidas en desarrollo de los derechos políticos de las personas, del derecho de asociación y del pluralismo político, que gozan de personería jurídica reconocida por el Estado (artículo 108 de la Constitución y artículo 2 de la Ley 130 de 1994), cumplen una importante misión dentro del principio democrático y, por esta razón, son tributarias de mayores deberes y controles que los de un particular ordinario, pero esto no significa que toda su función sea administrativa. Son plataformas ideológicas, mecanismos de expresión y participación democrática que canalizan las pretensiones de acceso al poder público y de control al mismo y resulta claro que la realización de reformas de los estatutos internos del partido, no constituye una función administrativa atribuida a los partidos políticos, sino el ejercicio natural de su capacidad de autogestión.”*

⁵⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-461 de 2008, C-141 de 2010 y C-018 de 2018.

⁵⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994. Reiterada en la Sentencia T-637 de 2001 y C-018 de 2018.

protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

“El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

“No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

“La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

“En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.

“En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.”⁵⁶

36. Por virtud de lo previsto en el Preámbulo de la Carta Política⁵⁷ y en los artículos 1,⁵⁸ 2⁵⁹ y 3 -principalmente-, se configura un derecho de

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, reiterada, entre otras, en la Sentencia C-351 de 2013.

⁵⁷ Constitución Política, Preámbulo: “*El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: Constitución Política de Colombia*” Se subraya por fuera del original.

⁵⁸ Constitución Política: “**Artículo 1.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*” Se subraya por fuera del original.

participación ciudadana el cual ostenta un carácter de fundamental y, respecto del cual, el Estado tiene una carga especial para procurar un acercamiento mayor a la población a partir de canales de intervención, colaboración y participación. Adicional a lo anterior, la participación democrática se instaura como un deber ciudadano (CP art 95.5) de hacer parte de “*la vida política, cívica y comunitaria del país*”⁶⁰. De tales disposiciones, sin perjuicio de otras fuentes normativas ya citadas, es por lo que se afirma que la participación es fundamental en la relación de las autoridades estatales y los ciudadanos, y en el intervenir de éstos en la gestión pública.⁶¹

37. Bajo este panorama, atendiendo al derecho a participar de manera general en los procesos decisorios que inciden en distintos aspectos de la vida de las personas o grupos sociales,⁶² la Constitución ha consagrado algunos mecanismos que hacen posible su materialización. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución: “*Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. // El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.*”

38. En todo caso, las formas de participación en el marco de la democracia colombiana no se agotan en los instrumentos mencionados en el artículo 103 Superior.

39. Sobre el particular, en la sentencia C-522 del 2002, la Corte señaló que el derecho a la participación no está restringido al plano político, sino que es extensivo a varias esferas sociales, como por ejemplo en el interés por la deliberación que llevan a cabo cuerpos colectivos diferentes a los políticos. Igualmente, resaltó que el ejercicio de la democracia participativa abarca al individuo como ciudadano en la multiplicidad de roles que desempeña, como es el caso de los afiliados a las empresas promotoras de salud:

“De otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político, sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta

⁵⁹ Constitución Política: “**Artículo 2.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*” Se subraya por fuera del original.

⁶⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-379 de 2016.

⁶¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-351 de 2013.

⁶² Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-637 de 2001, T-121 de 2017 y C-081 de 2018.

en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo.⁶³ Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.^{64,65}

40. Siguiendo esta misma línea argumentativa, en la sentencia C-127 de 2004 la Corte también señaló que el derecho a la participación no se circunscribe al campo electoral, sino que trasciende a los espacios públicos y privados en donde se adoptan decisiones que impacten a la comunidad.⁶⁶

41. Así mismo, en la sentencia C-1053 de 2012, la Corte señaló que la *“La democracia constitucional consiste no sólo en la representatividad política de las funciones de gobierno, sino también en el conjunto de normas que limitan y vinculan el ejercicio de los poderes públicos a la garantía de los derechos de todos.”*⁶⁷ Desde esta perspectiva, el concepto democrático de persona se halla en el trasfondo de los enunciados constitucionales⁶⁸, por lo que *“Una de las manifestaciones del principio democrático son los derechos de participación, cuya importancia radica en que ‘...las posiciones derivadas de los derechos fundamentales democráticos atribuyen al ciudadano un poder jurídico para obtener del Estado y del Derecho la modificación de una situación jurídica, como reacción a su conducta participativa’⁶⁹”,* de manera que *“El principio del Estado Social y Democrático de Derecho y la naturaleza expansiva del principio democrático, implican que las garantías democráticas, como el derecho a la participación, irradian todos los derechos fundamentales.”*⁷⁰

42. Igualmente, al estudiarse el proyecto de ley que dio origen a la Ley Estatutaria 1757 de 2015⁷¹, en la Sentencia C-150 de 2015, la Corte precisó que *“en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2).”*⁷²

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-522 de 2002.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 2004.

⁶⁷ “FERRAJOLI, L: Principia Iuris. Teoría de la democracia, Trotta, Madrid, 2011, p. 96.”

⁶⁸ “Ibidem”

⁶⁹ “Höfling, citado en Ibidem, p. 319.”

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1053 de 2012.

⁷¹ Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara) – 227 de 2012 Senado.

⁷² Reiterada en la Sentencia C-379 de 2016.

43. En otras palabras, independientemente de lo que acontece respecto de la democracia representativa, las posibilidades de participación no se agotan en el derecho al sufragio,⁷³ sino que sus formas pueden realizarse por medio otros métodos que permitan el acercamiento de la ciudadanía a las decisiones que en general afectan su vida. Estas formas pueden variar por diversos factores atendiendo, por ejemplo, a las circunstancias particulares del grupo social o de las materias involucradas en cada asunto. En todo caso, sin importar el mecanismo de participación que sea determinado por la ley,⁷⁴ ésta deberá garantizar que quienes se encuentren involucrados estén informados de las actuaciones de las administraciones públicas o de las autoridades en general, y/o contar con herramientas o espacios para manifestarse o expresar sus puntos de vista.⁷⁵ Ello necesariamente se integra con el carácter pluralista e inclusivo del Estado colombiano, según el cual resulta imperativo involucrar a todos los grupos, inclusive los minoritarios, en los asuntos que los afectan.⁷⁶

44. De igual forma, en relación con la finalidad de los mecanismos de participación ciudadana, la jurisprudencia constitucional ha destacado que su consagración no puede “*dificultar la actuación oficial ni entorpecerla, porque su misión fundamental es **colaborar** con el Estado en la atención de los problemas básicos de la comunidad, sin que para estos efectos deban convertirse en un apéndice de la estructura estatal; el Estado, por su parte, debe promover su gestión brindándoles apoyo operativo e incluso adecuando sus estructuras para facilitar su funcionamiento.*”⁷⁷

45. A su vez, la participación hace parte esencial del modelo democrático colombiano, en la medida en que con él se garantiza a la población un acercamiento mayor en la definición de los asuntos que la benefician o la afectan. De ahí surge el derecho de participación, cuya aplicación se caracteriza por la universalidad, en tanto que no se limita a un escenario exclusivamente político o electoral, sino que comprende otros escenarios o circunstancias de lo público -estatal y no estatal- y, lo privado. Así, las posibilidades de participación del pueblo pueden ser múltiples y no se reducen a las consagradas en el artículo 103 de la Constitución, ni al derecho al sufragio, como sí ocurre en el marco de la democracia representativa.⁷⁸ Por lo anterior, el legislador se encuentra en la posibilidad de determinar otros

⁷³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-018 de 2018.

⁷⁴ En la Sentencia C-617 de 2002, estudió una acción de inconstitucionalidad en contra de varios apartados de la Ley 715 de 2001, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”. Al examinar el artículo 57 en el que se reconoce que la Superintendencia Nacional de Salud ejerce el control y vigilancia de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud, se declaró inexecutable la expresión en la que esa función se hacía equivalente a la participación ciudadana en este tipo de procesos. Esta decisión se fundamentó en que es la ley la encargada de determinar los mecanismos de participación ciudadana, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución.

⁷⁵ En la Sentencia C-350 de 1997 la Corte examinó una demanda de inconstitucionalidad, entre otras normas, en contra del artículo 11 de la Ley 135 de 1996 en el cual se determina que “[e]l Defensor del televidente será designado por cada operador privado del servicio de televisión.” El cargo de los accionantes consistía en que se restringió la posibilidad de participar en esta decisión a los usuarios. Sobre el particular, esta Corporación consideró que la disposición acusada regulaba un mecanismo de autocontrol para los operadores de canales privados, y no una forma de participación ciudadana. En consecuencia, el apartado era executable. En relación con la democracia participativa, recordó que esta “*exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad*”. Esta cita es una reiteración que se realiza en este fallo de la Sentencia T-540 de 1992.

⁷⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-527 de 1992, C-141 de 2010, C-018 de 2018 y C-027 de 2018.

⁷⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-580 de 2001.

⁷⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-021 de 1996, C-150 de 2015 y C-018 de 2018.

instrumentos o modalidades en las que se materialice la finalidad constitucional contenida en el artículo 2 de la Constitución tendiente a “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”.

46. En conclusión, tal como lo ha señalado reiteradamente esta Corte, el derecho a la participación (i) es un derecho fundamental; (ii) es una expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho; (iii) su fundamento, entre otras disposiciones superiores, se encuentra en el artículo 2 que establece como fin estatal “...*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan*”; (iv) expresa un modelo de comportamiento de los ciudadanos; y, (v) a través de esta garantía, se fortalecen y democratizan las instancias de representación y se promueven valores constitucionales como el pluralismo y la tolerancia.

(ii) Algunos esquemas institucionales que garantizan la participación de los particulares en la discusión de políticas públicas

47. De conformidad con lo anteriormente expuesto, la misma Constitución contempla algunos esquemas institucionales -esencialmente de asesoría-, en los cuales participan representantes de diversos sectores privados para la discusión de importantes asuntos de interés general o sectorial en los que tales representantes participan con voz.

48. Así, por ejemplo, en el artículo 340, la Constitución contempla al Consejo Nacional de Planeación -que luego desarrolla la Ley 152 de 1994 (orgánica de la planeación)-, como órgano de carácter consultivo que sirve de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, integrado, entre otros, por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. De conformidad con dichas normas, el citado Consejo está integrado, entre otros, por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así: (i) cuatro en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaboran y presentan las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremian y asocian a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios; (ii) cuatro en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaboran y presentan las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremian o asocian a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales; (iii) dos en representación del sector educativo y cultural, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupan a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupan a nivel nacional los estudiantes universitarios; (iv) uno en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente; (v) uno en representación del sector comunitario escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales, de

asociaciones comunitarias con personería jurídica; y, (vi) cinco en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres. El Gobierno establece el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas citadas organizaciones y entidades para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

49. Como foro de discusión, el Consejo no adopta decisiones, sino que se limita a analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. Para tal efecto, organiza y coordina una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan, mediante la realización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en los cuales intervienen los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política; absuelve las consultas que sobre el Plan le formula el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan; formula recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan y, en general, conceptúa sobre el proyecto elaborado por el Gobierno.

50. Al analizar el contenido y alcance del citado artículo 340 de la Constitución y de la Ley 152 de 1994, en la Sentencia C-191 de 1996 -cuyas consideraciones fueron reiteradas en la Sentencia C-524 de 2003-, la Corte señaló que:

“...uno de los principios medulares de la Constitución de 1991 es la participación democrática, la cual no sólo aparece como un valor incorporado al Preámbulo, sino que es también un principio del Estado colombiano (CP art. 1º), uno de sus fines (CP art. 2º) y un derecho de todo ciudadano (CP art. 40). En ese orden de ideas, como la configuración orgánica establecida por la Carta debe ser interpretada a la luz de los valores, principios y derechos consagrados en la parte dogmática, es indudable que el principio participativo permea, en mayor o menor medida, todas las instituciones y procedimientos constitucionales. En particular, esto significa que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es ‘facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación’ (CP art. 2º). Por consiguiente, en una democracia participativa como la colombiana (CP Preámbulo y art. 1º), la planeación no debe ser entendida como una operación puramente técnica adelantada por funcionarios que burocráticamente imponen a la sociedad unos objetivos de largo plazo, unas metas de mediano plazo y unas estrategias técnicas para alcanzarlos. La planeación en un Estado social de derecho fundado en la activa participación de todos (CP arts 1º y 2º) es, por el contrario, un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. La planeación es entonces un punto de encuentro entre los criterios técnicos de

asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses. Eso explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación. No sólo el plan debe ser aprobado por el Congreso (CP art. 150 ord 4º) -que es el órgano de discusión democrática y pluralista por excelencia- sino que, además, el proyecto de plan será elaborado con la participación activa de las entidades territoriales y deberá ser consultado al Consejo Nacional de Planeación, que es el foro de discusión de este plan y está integrado por representantes de las entidades territoriales y de distintos intereses económicos, sociales, culturales, ecológicos y comunitarios (CP arts 40 y 341 y Ley 152 de 1994 arts 9º y 16 y ss). En armonía con lo anterior, la Ley 152 de 1994 o ley orgánica del plan de desarrollo señala en su artículo 2º g) que la participación es uno de los principios que rige los procesos de planeación en el país.”⁷⁹

51. Así como existe el Consejo Nacional de Planeación, en cada una de las entidades territoriales existen también Consejos de Planeación en los cuales intervienen los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana en la discusión de los planes territoriales de acuerdo con el citado artículo 342 de la Constitución Política.

52. Igualmente, la Constitución contempla la Comisión de Ordenamiento Territorial (C. Pol., Artículos 307, 329 y T.38) la cual, tal y como lo dispone la Ley 1454 de 2011, es un órgano de carácter técnico asesor, que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Está integrada, además de funcionarios estatales, por (i) un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional; (ii) un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial; y, (iii) dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.

53. También, la Constitución prevé la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (C. Pol. Art. 225) cuya composición es determinada por la ley, como un cuerpo consultivo del Presidente de la República, en la cual, de conformidad con lo previsto en la Ley 68 de 1993, toman asiento particulares que solo tienen voz.

54. Así mismo, la Constitución contempla la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (C. Pol. Ar. 56), reglamentada por la Ley 278 de 1996, que fue modificada por la Ley 990 de 2005, de la cual forman parte representantes del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, la cual formula recomendaciones y en algunos casos adopta decisiones.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 1996.

55. Por su parte, varias normas con fuerza de ley prevén la existencia de Comisiones, Consejos o Juntas del más alto nivel de la Rama Ejecutiva del Poder Público como órganos consultivos del Gobierno o como órganos asesores de diferentes ministerios y departamentos administrativos, los cuales constituyen esquemas de participación a los que concurren representantes de distintos sectores económicos, sociales, culturales y comunitarios para debatir proyectos de decisión pública, sin que en tales organismos se adopten con su intervención reglas o decisiones de política pública, porque se trata de órganos esencialmente de carácter asesor.⁸⁰ Cuando los representantes de los diferentes sectores económicos, sociales y culturales concurren a órganos con competencia para adoptar decisiones, solo tienen derecho a voz.

56. Ello significa que en uno y otro casos, se trata de esquemas institucionales previstos en la Constitución o en la ley, que garantizan la participación para la discusión de diferentes asuntos de interés general, pero tales normas reservan únicamente a las autoridades públicas, conforme a la atribución de competencias, funciones y atribuciones, la facultad de adoptar decisiones de carácter público, mediante la expedición de actos administrativos reguladores o reglamentarios o la adopción de decisiones y políticas públicas mediante otra serie de instrumentos como actos administrativos de carácter general.

(iii) Las Barras organizadas de los equipos de fútbol: Naturaleza y deberes en torno a la seguridad y la convivencia

57. El artículo 52 de la Constitución Política,⁸¹ establece que el ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano; que el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social; que se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre; y, que, el Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

En este orden de ideas, la estructura y propiedad de las organizaciones deportivas y recreativas debe ser democrática, respecto de las cuales el Estado tiene a su cargo ejercer funciones de inspección, vigilancia y control, las cuales deben cumplirse en los términos que señala la ley (C. Pol. Artículos 52 y 150-8).

58. En este marco jurídico aparece el fútbol como uno de los deportes más populares en Colombia y que tiene impacto social. Algunos estudios realizados con ocasión de la formulación del Plan Decenal de Fútbol 2014-

⁸⁰ Véase, a manera de ejemplo, el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial creado por la Ley 301 de 1996 como un órgano consultivo y asesor del Gobierno Nacional que sirve como mecanismo de participación y concertación gubernamental, gremial y ciudadana para la planificación y el desarrollo de la política agropecuaria; el Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia, creado por el artículo 46 de la Ley 640 de 2001, como un organismo asesor del Gobierno Nacional en materias de acceso a la justicia y fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; y, la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, creado por el Decreto 2828 de 2006, que fue sustituido por el Decreto 1500 de 2012, como órgano asesor del Gobierno Nacional y de concertación entre éste, las entidades territoriales y la sociedad civil en temas relacionados con la productividad y la competitividad del país y de sus regiones, con el fin de promover el desarrollo económico.

⁸¹ Modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2 de 2000.

2024, demuestran que la práctica de este deporte, en general, puede resultar en cambios positivos pues, entre otras cosas, *“da oportunidades, recrea, une al país, contribuye al bienestar físico, enseña disciplina y superación y genera identidad”* y es un *“deporte incluyente que se practica en todas las regiones, sin distinción de estrato y, recientemente, por personas de uno y otro sexo.”*⁸² Bajo este panorama, el fútbol ha adquirido la connotación de un fenómeno social.⁸³

59. En la ponencia para segundo debate en Senado de la República del proceso legislativo que culminó con la aprobación y sanción de la Ley 1270 de 2009 se señaló que, *“si bien el fútbol es una actividad privada, ello no la excluye de la posibilidad de ser intervenida por el Estado para regular su funcionamiento en aquellos aspectos que trascienden al interés general.”*⁸⁴ Esto se encuentra en línea con la posibilidad del Estado de ejercer el control, inspección y vigilancia en los términos del artículo 52 constitucional. En este orden de ideas el fútbol es una práctica deportiva protegida por el Estado, cuya regulación -sobre todo frente al ámbito profesional- aparece en las Leyes 1270 de 2009,⁸⁵ 1356 de 2009,⁸⁶ 1445 de 2011,⁸⁷ 1453 de 2011,⁸⁸ 1523 de 2012⁸⁹ y en los Decretos 3888 de 2007,⁹⁰ 1267 de 2009,⁹¹ 1717 de 2010⁹² y 1007 de 2012.⁹³ Adicionalmente, también son exigibles otras normas de carácter privado como lo son los Estatutos y el Código Disciplinario de la FIFA, el Reglamento FIFA de seguridad en los estadios, los Estatutos de la CONMEBOL, de la Federación Colombiana de Fútbol y de la DIMAYOR, así como sus códigos disciplinarios.

60. Por su parte, en el ámbito profesional, el fútbol se institucionalizó como un espectáculo que cuenta con aficionados o hinchas desde 1912.⁹⁴ Estos

⁸² *El poder del fútbol*, libro publicado por el Ministerio del Interior en el cual se incluyen los resultados al estudio realizado por el Centro Nacional de Consultoría sobre el fútbol con ocasión del proceso para la formulación del Plan Decenal del Fútbol en el 2014, pp. 15 - 21.

⁸³ Al respecto, se encuentran algunas referencias en las intervenciones presentadas por el Ministerio del Deporte, la Alcaldía de Cali y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

⁸⁴ Gaceta del Congreso, Año XVII, N° 828 del 21 de noviembre de 2008.

⁸⁵ *“Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones.”*

⁸⁶ *“Por medio de la cual se expide la Ley de Seguridad en Eventos Deportivos.”* Esta norma fue parcialmente derogada por la Ley 1801 de 2016.

⁸⁷ *“Por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, las disposiciones que resulten contrarias y se dictan otras disposiciones en relación con el deporte profesional”* modificada por la Ley 1453 de 2011 y por el Decreto 2322 de 2011.

⁸⁸ *“Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.”*

⁸⁹ *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.”*

⁹⁰ *“Por el cual se adopta el Plan Nacional de Emergencia y Contingencia para Eventos de Afluencia Masiva de Público y se conforma la Comisión Nacional Asesora de Programas Masivos y se dictan otras disposiciones.”*

⁹¹ *“Por el cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 1270 de 2009.”* Este decreto fue compilado en el Decreto 1085 de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Deporte.”*

⁹² *“Por la cual se adopta el Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones.”* Compilado por el Decreto 1066 de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.”*

⁹³ *“Por el cual se expide el Estatuto del Aficionado al Fútbol en Colombia”* Compilado por el Decreto 1066 de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.”*

⁹⁴ *El poder del fútbol*, libro publicado por el Ministerio del Interior en el cual se incluyen los resultados al estudio realizado por el Centro Nacional de Consultoría sobre el fútbol con ocasión del proceso para la formulación del Plan Decenal del Fútbol en el 2014. Páginas 121 y 122.

últimos, amparados en el derecho constitucional de asociación,⁹⁵ pueden unirse u organizarse para apoyar a un equipo en particular son conocidos como barras. Bajo este marco normativo, se reconocen dos tipos de barras: las organizadas y las populares. Las barras organizadas se definen como un “grupo de aficionados que se [organiza] bajo cualquiera de las modalidades legales vigentes, con el fin de apoyar el deporte del fútbol. Cualquiera fuere el modelo de organización, la barra organizada debe contar con un representante legal acreditado.”⁹⁶ Y las barras populares se definen como “aquellos grupos de aficionados que se ubican en tribunas reconocidas como tales e instauran en las ciudades relaciones tendientes a fomentar las manifestaciones populares y culturales específicas, tales como festejos y carnavales, entre otras.”⁹⁷

61. Ahora bien, este tipo de grupos sociales tienen una estructura y organización interna, las cuales dependen de su incidencia social sobre un “territorio” delimitado y tienen una estructura jerárquica.⁹⁸ Una de las medidas de control por parte del Estado, se realiza a partir del registro de los hinchas ante el club de preferencia.⁹⁹ En relación con su funcionamiento, ha trascendido el concepto de *barrismo social*, el cual fue definido en el artículo 5 del Decreto 1007 de 2012, como las “acciones encaminadas a redimensionar las formas de expresión y las prácticas de los integrantes de las barras de fútbol que inciden negativamente en los ámbitos individual, comunitario y colectivo, y de potenciar los aspectos positivos que de la esencia del barrismo deben rescatarse. Esta propuesta se fundamenta en procesos formativos tales como el diálogo de saberes, que recogen valores sociales, normas, creencias, ideales y sentimientos, y les permiten a los barristas resignificar la realidad que los sumerge en su pasión por el mundo del fútbol, y a asumir así su identidad como sujetos sociales y participativos.”

⁹⁵ Constitución Política: “**Artículo 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.” De acuerdo con la Sentencia C-399 de 1999: “La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho de asociación, -entendido como el resultante de la acción concertada de varias personas que persiguen objetivos comunes de vinculación “para la realización de un designio colectivo”-, es un derecho constitucional reconocido por diversos tratados internacionales), que contiene en sí mismo dos aspectos complementarios: uno positivo, - el derecho a asociarse-, y otro negativo, - el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada-, los cuales son elementos del cuadro básico de la libertad constitucional y garantizan en consecuencia el respeto por la autonomía de las personas. En ese orden de ideas, el primer aspecto del derecho de asociación, - de carácter positivo-, puede ser descrito como la “facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado”, capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico. El segundo, de carácter negativo, conlleva la facultad de todas las personas de “abstenerse a formar parte de una determinada asociación y la expresión del derecho correlativo a no ser obligado, -ni directa ni indirectamente a ello-, libertad que se encuentra protegida por los artículos 16 y 38 de la Constitución””. Cfr., T-374 de 1996, T-781 de 1998 y C-204 de 2019.

⁹⁶ Decreto 1007 de 2012, artículo 5. Compilado por el Decreto 1066 de 2015.

⁹⁷ Decreto 1007 de 2012, artículo 5. Compilado por el Decreto 1066 de 2015.

⁹⁸ Decreto 1007 de 2012 (Compilado por el Decreto 1066 de 2015): “**Artículo 26. Derecho de asociación.** El aficionado tiene derecho a asociarse en forma de barra organizada, cuyo delegado debidamente acreditado lo represente ante las diferentes instancias e instituciones, en las condiciones que lo prevé la Ley 1270 de 2009 y demás normas pertinentes.” Adicionalmente, debe tenerse en cuenta la siguiente disposición: “**Artículo 39. Modelo de organización.** La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol diseñará un modelo de organización para las barras, de acuerdo con las disposiciones previstas en el numeral 5 del artículo 3° de la Ley 1270 del 2009. “

⁹⁹ Decreto 1007 de 2012 (Compilado por el Decreto 1066 de 2015): “**Artículo 28. Registro de aficionados.** El aficionado tiene el derecho de registrarse ante el club de su preferencia o ante la Dimayor, según sea el caso. // Cuando se trate de aficionados asociados como barra organizada, su representante legal deberá mantener el registro actualizado de sus asociados o miembros, el cual deberá contener lo estipulado en el artículo 3° numeral 4 de la Ley 1270 de 2009. Este registro deberá hacerse en primera instancia ante el club de fútbol al cual pertenece el aficionado o la barra y será deber de la Dimayor consolidar y mantener actualizada la base de datos única nacional.”

62. Así las cosas, las barras son actores importantes en el desarrollo de los espectáculos del fútbol y respaldan la naturaleza competitiva que supone esta práctica deportiva. Ello, sumado al impacto social que tienen estas agrupaciones, las cuales, dada su organización y estructura jerárquica pueden tener control e impacto social, del cual pueden surgir consecuencias positivas para la convivencia y el progreso social.

63. De acuerdo con el Estatuto del Aficionado al Fútbol, las personas que participan de los espectáculos tienen una serie de derechos y deberes.

64. Frente a los primeros, están principalmente encaminados a que puedan disfrutar de la experiencia en el evento al que asisten.¹⁰⁰ Entre otras garantías, se destaca por ejemplo, que el aficionado tiene derecho a que de manera semestral se implemente el Protocolo de Seguridad y Convivencia y los Planes Tipo de Emergencia, Contingencia y Evacuación,¹⁰¹ así como *“tiene derecho a que las autoridades locales, regionales y nacionales desarrollen actividades que promuevan la convivencia, participación y el ejercicio de la ciudadanía acorde con los pilares del barrismo social.”*¹⁰²

65. Frente a los segundos, deben *“promover la convivencia en el fútbol y de colaborar en la prevención de los actos ilícitos y violentos cometidos con ocasión del evento deportivo, especialmente los actos de violencia entre aficionados”*;¹⁰³ *“respetar las condiciones de acceso y permanencia en el recinto deportivo, sin perjuicio de otras condiciones previstas en la ley o señaladas por las comisiones locales de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol y ocupar el sitio asignado en la tribuna”*;¹⁰⁴ y, registrarse ante el club de preferencia.

66. Teniendo en cuenta el importante rol que tienen estas agrupaciones en los espectáculos del fútbol, es fundamental su participación en la discusión para la formulación de las políticas, planes y protocolos relacionados con el desarrollo de esta práctica deportiva y por ello, se debe garantizar el ejercicio del derecho de participación consagrado en el texto constitucional en los términos en que fue descrito en el apartado anterior de esta providencia.

67. Al respecto, en el Decreto 1007 de 2012¹⁰⁵, se prevé que:

“Artículo 36. De la participación en las comisiones locales de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol. La barra organizada de aficionados debidamente inscrita ante su club, tendrá derecho a participar en las comisiones locales de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol según lo previsto en la Ley 1270 de 2009, a través de su delegado debidamente acreditado.

Artículo 37. De la política pública de barrismo social. El aficionado tiene derecho a que el Gobierno Nacional gestione la formulación de una

¹⁰⁰ En el Capítulo IV del Decreto 1007 de 2012 (compilado por el Decreto 1066 de 2015) se encuentran garantías como las de contar con instalaciones adecuadas, servicios sanitarios, de hidratación y alimentación, una ubicación de acuerdo con la información contenida en la boleta, atención de emergencias, entre otros.

¹⁰¹ Decreto 1007 de 2012, artículo 14. Compilado por el Decreto 1066 de 2015.

¹⁰² Decreto 1007 de 2012, artículo 24. Compilado por el Decreto 1066 de 2015.

¹⁰³ Decreto 1007 de 2012, artículo 27. Compilado por el Decreto 1066 de 2015.

¹⁰⁴ Decreto 1007 de 2012, artículo 30. Compilado por el Decreto 1066 de 2015.

¹⁰⁵ Compilado por el Decreto 1066 de 2015.

política pública de barrismo social en el país, en la cual los aficionados tengan el derecho y el deber de participar activamente.

Artículo 38. Plan Decenal. La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, con la participación de las comisiones locales, promoverá la realización de un Plan Decenal para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. El aficionado y las barras tienen derecho a participar en la elaboración de dicho plan”.

68. De lo hasta aquí expuesto se tiene que el fútbol es un deporte popular en Colombia y su competencia se enmarca en las prácticas deportivas amparadas por la Constitución Política, al tiempo que sus organizaciones deportivas y recreativas están sujetas a la inspección, vigilancia y control del Estado.

69. Dentro de los actores que integran los espectáculos de fútbol profesional es posible identificar a las barras, entendidas como grupos de aficionados que se organizan para apoyar de manera conjunta a un mismo equipo de fútbol y, que, sin perjuicio del impacto social que tienen dada su estructura jerárquica y las prácticas del barrismo social, son de naturaleza eminentemente privada. Esto quiere decir, que sin perjuicio de los deberes específicos que les imponen en algunas normas, a ellas no se les ha atribuido ni delegado el ejercicio de funciones públicas propias del poder de policía, ni desarrollan actividades de policía administrativa,¹⁰⁶ aunque tienen derecho a participar en la discusión y recomendaciones de políticas públicas que luego, conforme a las competencias atribuidas a las autoridades podrán ser adoptadas por éstas.

(iv) Las Comisiones Nacional y Locales para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol: Naturaleza, funciones e integración (Ley 1270 de 2009)

70. En la exposición de motivos del proyecto de ley 179 de 2007-Cámara, que dio lugar a la expedición de la Ley 1270 de 2009, se señaló que los escenarios deportivos, particularmente del fútbol profesional, presentaban una problemática recurrente de actos de violencia que alteraban el desarrollo pacífico de ese deporte.¹⁰⁷ De igual forma, en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes se fundamentó esta iniciativa en el entendido de que “[l]a Constitución Política estableció en su artículo 2º como uno de los fines del Estado el asegurar la convivencia pacífica. Así mismo determinó que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. En ese sentido, puede afirmarse que[,] en materia de eventos deportivos[,] el Estado está en mora de asegurar la protección de los derechos de los ciudadanos.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-223 de 2017: “El poder de policía se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social. Agregó la Corte que esta facultad permite limitar el ámbito de las libertades públicas en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República. // La función de Policía está supeditada al poder de policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario”.

¹⁰⁷ Gaceta del Congreso No. 576 del 14 de noviembre de 2007, Cámara de Representantes.

¹⁰⁸ Gaceta del Congreso No. 630 del 5 de diciembre de 2007, Cámara de Representantes.

71. De conformidad con lo anterior, el Congreso de la República consideró que la organización de un evento deportivo en el fútbol requería de la coordinación de distintas autoridades. Por tal razón, atendiendo a experiencias del derecho comparado,¹⁰⁹ impulsaron la creación en el sistema colombiano de un órgano especializado de garantizar y procurar la seguridad, comodidad y convivencia sana de los asistentes a este tipo de espectáculos. Al respecto, en la ponencia para primer debate en el Senado de la República se indicó: *“En Colombia la realidad de la violencia en el fútbol obliga a que tomemos medidas similares a las que con éxito se han adoptado en otros países. Así es necesario comenzar por crear una Comisión o Consejo dedicado al análisis de los fenómenos que alteran la tranquilidad pública en este espectáculo deportivo y que propongan la adopción de medidas acordes con nuestra realidad económica, social y cultural.”*¹¹⁰

72. Teniendo en cuenta lo anterior, la creación de un organismo que se dedique a buscar formas de promover la seguridad y la convivencia en el fútbol se encuentra directamente encaminado al cumplimiento de uno de los fines del Estado consagrado en el artículo 2 de la Constitución, como lo es *“asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*.

73. Así, con la expedición de la Ley 1270 sancionada el 5 de enero de 2009, se creó la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia del Fútbol *“como organismo asesor del Gobierno Nacional en la implementación de políticas, planes y programas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica de este espectáculo deportivo”* (Art. 1).¹¹¹ Este órgano se reúne de manera ordinaria una vez al mes y en sesiones extraordinarias cuando lo estime necesario (Art. 5).

74. Dentro de las funciones que se le asignan en el artículo 3 de la precitada Ley, se destacan: 1) Proponer e impulsar la elaboración de planes tipo para los escenarios deportivos destinados a la práctica de fútbol, en lo relacionado con seguridad, comodidad, organización interna y externa, cuerpos de atención de emergencias (públicos o privados), servicio de policía, servicios de vigilancia privada con fines logísticos y los demás que sean necesarios, de acuerdo con la estructura, aforo y ubicación de los escenarios, los cuales deberán realizarse y ejecutarse incluyendo medidas que garanticen la perspectiva de género a fin de asegurar la igualdad y equidad de todos los asistentes a los encuentros futbolísticos. 2) Fomentar e impulsar el acompañamiento de la policía comunitaria en los planes tipo que se adopten para asegurar la convivencia y seguridad en el fútbol. 3) Diseñar y promover los mecanismos necesarios para conformar y alimentar periódicamente un sistema de información que contenga los datos de aquellas personas que han cometido o provocado actos violentos o que hayan alterado la convivencia dentro de los escenarios deportivos destinados a la práctica de fútbol o en su entorno. 4) Diseñar y promover un sistema de registro que les permita a los clubes de fútbol

¹⁰⁹¹⁰⁹ Se señalan los sistemas que promueven la convivencia en estos escenarios deportivos para el fútbol en Inglaterra, España, Argentina y Chile.

¹¹⁰ Gaceta del Congreso No. 559 del 29 de agosto de 2008, Senado de la República.

¹¹¹ En relación con la naturaleza de órgano asesor de la Comisión Nacional, en la ponencia para segundo debate en el Senado se precisó que, de conformidad con la Sentencia C-889 de 2006, los organismos de esta clase no requieren de iniciativa gubernamental en tanto que los mismos *“no introducen modificación alguna a la Estructura de la Administración pública”*. Gaceta del Congreso No. 828 del 21 de noviembre de 2008, Senado de la República.

profesional contar con información actualizada de los miembros de sus barras, en el cual deberá figurar, por lo menos, el nombre completo, la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad y la profesión u ocupación de cada integrante. 5) Diseñar un modelo de organización para las barras en el que se respete el principio democrático, acorde con los artículos 38 y 103 de la Constitución Política y promover la democratización de los equipos profesionales, garantizando, entre otras medidas, la participación de sus aficionados en la propiedad del equipo. 6) Diseñar los protocolos que se deben cumplir para que los organizadores de este espectáculo y las autoridades competentes puedan tomar medidas sobre restricciones de acceso y exclusiones, temporales o definitivas, de aficionados. 7) Promover y elaborar, acciones y campañas que conduzcan a prevenir, fomentar y sensibilizar a la población sobre la importancia de la convivencia y tolerancia, así como la eliminación de cualquier conducta violenta que interfiera con el desarrollo pacífico de este deporte. 8) Proponer los requerimientos mínimos sobre reglamentaciones técnicas en cuanto a las instalaciones de los escenarios deportivos dedicados al fútbol y la organización de sus eventos, en lo relacionado con la seguridad y la comodidad de los espectadores y terceros intervinientes. 9) Promover la expedición de normas conducentes a la prevención y sanción de los actos de violencia; y a la organización, modernización y reorganización de este deporte. 10) Apoyar a los medios de comunicación para que antes, durante y después de los eventos deportivos relacionados con el fútbol, expresen y divulguen su información de manera veraz, pacífica y pedagógica, para lo cual la Comisión podrá expedir comunicados de prensa. 11) Dictar los protocolos que permitan categorizar los espectáculos de fútbol, según su riesgo o nivel de competencia. 12) Elaborar de acuerdo con la categorización del espectáculo, protocolos para determinar los requisitos mínimos de seguridad, a fin de garantizar el normal desarrollo del evento deportivo, entre cuyas medidas deberá contemplarse la ubicación de las barras que pudieren enfrentarse violentamente, en sectores separados, claramente determinados, en los que se impida materialmente la circulación de una a otra zona. 13) Proponer que en los partidos de fútbol considerados de alto riesgo, los aficionados del equipo que juegue en condición de visitante, salgan del estadio en un término prudencial con posterioridad a la terminación del encuentro. 14) Recomendar la conformación y ubicación de puestos de control y mando unificados para cada partido de fútbol profesional. 15) Promover la adopción de medidas educativas que conduzcan a la erradicación del consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes o psicotrópicas en los partidos de fútbol. 16) Proponer a las autoridades competentes que, en los espectáculos de alto riesgo, se prohíba el expendio de bebidas alcohólicas en las zonas aledañas a los estadios, medida que podrá regir desde antes del inicio del evento hasta después de su finalización. 17) Diseñar y promover un modelo que permita en el futuro, que todos los escenarios destinados a la práctica del fútbol profesional, tengan localidades numeradas y con asientos para todos los espectadores, acorde con la especialidad de las barras que se ubican en cada localidad. 18) Recomendar un sistema marco de organización que asegure el acceso ordenado de los seguidores, en el que se evite el encuentro de los hinchas de los equipos contendientes. 19) Recomendar el cierre temporal o definitivo a las autoridades competentes de aquellos estadios que no ofrezcan las condiciones mínimas de seguridad requeridas para la realización de este espectáculo deportivo, ya sea por deficiencias en las instalaciones o por fallas de organización, derivadas de la ausencia de control o vigilancia. 20) Diagnosticar las causas de la violencia en el fútbol y

proponer soluciones acordes con las expresiones del barrismo social, en desarrollo de lo cual se deben recopilar los datos, las estadísticas y la información que resulte necesaria para alcanzar los fines propuestos. 21) Proponer la adopción de medidas pedagógicas, espacios de encuentro y reflexión en los que se estudien los problemas sociales que afectan a la juventud e inciden negativamente en el comportamiento de los hinchas; y, 22. Desarrollar actividades que promuevan la convivencia, participación y ejercicio de la ciudadanía acorde con los pilares del barrismo social.

75. Adicionalmente, el artículo 7 de la Ley 1270 de 2009 incluye la posibilidad de que los municipios o distritos constituyan comisiones locales, cuyas funciones y operación estará determinada por la Comisión Nacional.

76. Tal como ya se advertía en el planteamiento del problema jurídico, en ambas clases de Comisiones, sus integrantes se dividen entre miembros permanentes e invitados, sin perjuicio que, además, éstas quedaron facultadas para invitar a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, cuya presencia se considere conveniente o necesaria para el desarrollo y el cumplimiento de sus funciones. En todos los casos, los invitados solo tienen voz, pero no derecho a voto y, por lo tanto, no participan en la adopción de recomendaciones o propuestas que es lo que corresponde hacer a este órgano de carácter asesor.

77. Ello significa que los integrantes de carácter permanente son quienes pueden proponer, recomendar o promover, esto es, cuentan con voz y voto y pueden convocar a los invitados; éstos últimos, tienen la oportunidad de participar, con voz, como todo invitado, pero sin opción de decidir para recomendar, proponer, promover, tal y como se ilustra a continuación:

Miembros de la Comisión nacional (art.2)	Invitados
<ul style="list-style-type: none"> • El Ministro del Interior o el Director de Asuntos Territoriales y Orden Público, o su delegado, quien la presidirá. • El Ministro de Educación Nacional o el Director de Calidad Básica y Media, o su delegado. • El Ministro de Cultura o el Director de Infancia y Juventud, o su delegado. • El Ministro del Deporte o el Subdirector Técnico del Sistema Nacional y Proyectos Especiales, o su delegado. • El Director de la Policía Nacional o el Subdirector General, o su delegado. • El Presidente de la Federación Colombiana de Fútbol o su delegado. • El Presidente de la División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano o su delegado. • El Director General para la 	<ul style="list-style-type: none"> • El Fiscal General de la Nación o su delegado. • El Procurador General de la Nación o su delegado. • El Defensor del Pueblo o su delegado. • Las autoridades municipales o distritales, o su delegado. • Los representantes de los programas de convivencia en el deporte institucionalizados por las autoridades locales. • Los representantes de los organismos de socorro y/o atención de emergencias, o sus delegados. • Los representantes de las empresas encargadas de la venta de entradas a espectáculos de fútbol. • Los representantes de las asociaciones de técnicos de fútbol. • Los representantes de los círculos

<p>Prevención y Atención de Desastres o su delegado.</p>	<p>de periodistas deportivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los integrantes de la Comisión Arbitral Nacional del fútbol colombiano, o alguno de ellos. • Un delegado de las barras organizadas existentes en el país, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento. • Un representante de los futbolistas profesionales, conforme a procedimiento de elección que se establezca en el reglamento. • Los integrantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y/o de la Cámara de Representantes, o alguno(s) de ellos.
<p>Miembros de la Comisión local (art. 7)</p>	<p>Invitados</p>
<ul style="list-style-type: none"> • El Alcalde local, o su delegado, quien la presidirá. • El Secretario de Deportes o quien haga sus veces, o su delegado. • El Comandante de la Policía Nacional en el ámbito local o su delegado. • El Presidente de la liga de fútbol regional o su delegado. • Los Presidentes de los clubes profesionales de la localidad. • El Director local de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres o su delegado. 	<ul style="list-style-type: none"> • El administrador de los escenarios deportivos destinados al fútbol de la respectiva localidad. • El director del programa de convivencia en el deporte del gobierno local o quien haga sus veces. • Los organismos de socorro y/o atención de emergencias que participen del evento. • Un delegado de la Personería Local. • Un delegado de las barras organizadas de los equipos de fútbol profesional con representación en el ámbito local, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento.

(v) **Examen sobre la presunta inconstitucionalidad de las expresiones impugnadas: *Sobre el presunto desconocimiento de la democracia participativa y el derecho de participación (Preámbulo y artículos 1, 2 y 40 de la Constitución)***

78. El demandante planteó este cargo sobre la premisa que existe una limitación irrazonable al derecho de participación y a la democracia participativa, en tanto y en cuanto, dijo, los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009 determinan que en las Comisiones de Convivencia tanto nacional como local, los delegados de las barras organizadas del fútbol no pueden participar y adoptar las decisiones que los afecten dado que solo tienen la calidad de invitados eventuales.

79. Como quedó atrás expuesto, con la Ley 1270 de 2009 se creó un organismo asesor del Gobierno Nacional “*en la implementación de políticas,*

*planes y programas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica de este espectáculo deportivo*¹¹². Así mismo, abrió la posibilidad para que los municipios y los distritos que identifiquen la necesidad, constituyan comisiones de orden territorial, cuyas funciones y alcance será determinado por la Comisión Nacional.

80. Así, estos órganos son un espacio de diálogo que involucra a los diversos actores públicos y privados que se relacionan de alguna manera con los espectáculos del fútbol, a efectos de que se promuevan o formulen recomendaciones al Gobierno Nacional y se implementen los planes, programas y protocolos a que haya lugar con el fin de garantizar la convivencia, comodidad y seguridad en estos escenarios deportivos.

81. La Sala considera que el planteamiento del demandante se fundamenta en una aparente tensión entre la garantía de dos fines del Estado contenidos en el artículo 2 de la Constitución, de un lado, *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”* y, del otro, *“asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*. En concreto, el descontento del actor en este punto reprocha dos circunstancias acerca del tipo de vinculación que tienen los delegados de las barras en las Comisiones tanto nacional como locales, esto es: (i) que su vocería no esté acompañada de la posibilidad de votar, decidir o adoptar decisiones y, (ii) que su intervención no sea permanente.

82. En relación con el primero de ellos, es preciso recordar que el derecho-deber a la participación es exigible en diferentes escenarios, ya sea jurídicos, sociales, políticos, culturales, económicos o de la esfera privada de la vida de las personas. De esta garantía constitucional se deriva una obligación en cabeza del Estado de procurar los espacios correspondientes y suficientes para que todas las personas que puedan resultar afectadas o beneficiadas por un asunto en particular hagan parte de la formulación de posibles soluciones.

83. Tal como se aclaró en las consideraciones generales, a diferencia de lo que expone el demandante, el derecho al voto no es el único medio para garantizar una democracia participativa y la participación ciudadana. Aun cuando en el artículo 103 de la Constitución se indican expresamente mecanismos de participación, dentro de los que aparece el voto, la participación no se reduce a tales instrumentos. Por el contrario, por virtud del carácter expansivo de la democracia, es posible desarrollarla por medio de otros medios que permitan o faciliten la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.

84. En concreto, la Corte advierte que la inclusión de los representantes de las barras organizadas como uno de los invitados a la Comisión expresamente reconocidos en la norma satisface los estándares constitucionales de garantía del derecho de participación, en tanto que permite a estos actores de los espectáculos del fútbol tomar un lugar en las discusiones sobre los asuntos que los afectan o benefician. En efecto, es el legislador el encargado de crear los espacios de participación ciudadana¹¹³, los cuales deben tener como finalidad

¹¹² Artículo 1 de la Ley 1270 de 2009.

¹¹³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-617 de 2002.

la determinación de escenarios en los que los sujetos interesados en un asunto específico de interés público, puedan involucrarse -directa o indirectamente- en los procesos de toma de decisiones, supuestos que se cumplen en la norma objeto de estudio.

85. Bajo este panorama, si bien el accionante acierta en que este tipo de comisiones deben concebirse como espacios en los que se concreta el principio de democracia participativa, su interpretación según la cual el derecho de participación se materializa exclusivamente con los mecanismos incluidos por el Constituyente en el precitado artículo 103 Superior, principalmente, por el voto, no se ajusta al ordenamiento constitucional.

86. Ahora bien, algunos de los intervinientes en el proceso mencionaron que la determinación de las normas accionadas de otorgar solo voz y no voto a los delegados de los barristas en las Comisiones para promover la convivencia y seguridad suponían una restricción razonable o proporcional a su derecho de participación, toda vez que se busca garantizar un fin constitucionalmente legítimo como lo es la seguridad pública.¹¹⁴ No obstante, atendiendo a la justificación dada en el numeral anterior, esta Corporación entiende que no se presenta una tensión entre dos principios, ni tampoco la norma se traduce en una limitación a la garantía de participación de los barristas, sino que, por el contrario, la inclusión de uno de sus representantes como invitado de la comisión es una modalidad de concreción del derecho constitucional de las personas a participar en los asuntos de su interés.

87. En este orden de ideas, en línea con la justificación que será abordada respecto del segundo cargo de la demanda, es razonable que el legislador hubiese distinguido dos roles frente a los integrantes de las Comisiones que son órganos exclusivamente asesores: aquellos miembros de carácter permanente con voz y voto para proponer, recomendar o promover y, los invitados que como tales tiene voz para intervenir en la discusión de tales propuestas o recomendaciones que los afecte o beneficie y, por ello se considera necesaria su participación. En efecto, mientras que los primeros son autoridades que en el desempeño habitual de sus funciones cumplen las encaminadas a la garantía del orden público, la seguridad y la convivencia,¹¹⁵ o cuyo objeto se relaciona con la realización de los espectáculos en el fútbol,¹¹⁶ los segundos, que fueron identificados expresamente como invitados, no tienen funciones directamente dirigidas a la garantía de la obligación estatal de procurar la convivencia pacífica y la seguridad de sus habitantes. Esto adquiere mayor sentido, tomando en consideración que los artículos 2 y 7 de la ley demandada habilitan a las comisiones para invitar a cualquier “*persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o*

¹¹⁴ Al respecto se pueden consultar los escritos remitidos por el Ministerio del Deporte y la Alcaldía de Cali.

¹¹⁵ En cuanto a la Comisión Nacional, en esta categoría aparecen el Ministerio del Interior, el de Educación, la Policía Nacional y la Unidad para la Prevención y Atención de Desastres. Respecto a la del ámbito local, se encuentran el alcalde, el Comandante de la Policía y el Director local de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres.

¹¹⁶ Frente a la Comisión Nacional se identifican en esta categoría al Instituto Colombiano del Deporte (el hoy Ministerio del Deporte -Ley 1967 de 2019), el Ministerio de Cultura, a la Federación Colombiana de Fútbol y a la División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano. En relación con estas dos últimas, cabe advertir que, si bien se trata de organismos de derecho privado sin ánimo de lucro, cumplen funciones de interés público y social. Se pueden consultar el primer artículo de los estatutos de cada una de estas dos entidades en los siguientes links: <https://fcf.com.co/wp-content/uploads/2012/06/Estatutos-FCF.pdf> y <https://dimayor.com.co/2018/02/estatutos-dimayor-2020/> En lo relativo a la Comisión local, esta función aparece en común para el Secretario de Deportes o quien haga de sus veces, el Presidente de la liga de fútbol regional, así como los Presidentes de los clubes profesionales de la localidad.

internacional, cuya presencia se considere conveniente o necesaria para el desarrollo y el cumplimiento de sus funciones”.

88. A lo anterior, cabe agregar que la inclusión de invitados como la que se realiza en el marco de los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009, resulta en la ampliación de la capacidad técnica del órgano asesor en cuestión, en tanto que permite que las autoridades encargadas de adoptar las decisiones cuenten con mayores elementos de contexto y técnicos frente al tipo de medidas a adoptar. Esta Corporación ya se ha referido a la importancia que tienen este tipo de personas invitadas a participar en órganos asesores, dado que, aparte de garantizar el derecho de participación, los asuntos se pueden valorar en consideración al punto de vista de otros actores involucrados en las problemáticas¹¹⁷. En este caso concreto, con aquellos que son invitados a la Comisión, entre los cuales están otros servidores públicos como, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, las autoridades municipales o distritales, los representantes de los programas de convivencia en el deporte institucionalizados por las autoridades locales y los representantes de los organismos de socorro y/o atención de emergencias, o sus delegados, se logra ampliar la información con que cuenta el órgano respecto a los hechos de violencia o de alteración al orden público que pudiesen presentarse en el marco de los encuentros de fútbol.¹¹⁸

89. Así las cosas, en línea con lo expuesto se resuelve también la inconformidad planteada por el demandante respecto a la afectación del derecho de participación ante la falta de un espacio permanente de intervención para los barristas. En efecto, sin perjuicio del importante impacto social que tienen las barras, estas no cumplen funciones públicas, incluidas las derivadas del poder y actividad de policía, frente a la organización y garantía de la seguridad en los espectáculos de fútbol. Se trata de grupos de personas unidas y organizadas en virtud de su derecho constitucional de asociación, que tienen una naturaleza privada. Entonces, más allá de los deberes que les impone la normativa de *“promover la convivencia en el fútbol y de colaborar en la prevención de los actos ilícitos y violentos cometidos con ocasión del evento deportivo, especialmente los actos de violencia entre aficionados”*¹¹⁹, las barras (i) no ejercen las funciones estatales directamente encaminadas a la garantía del orden público, (ii) no son las encargadas de la organización logística para la realización de los encuentros futbolísticos; y, (iii) son las destinatarias de algunas de las medidas que deben adoptar las autoridades a partir de las recomendaciones o propuestas que se formulen por las Comisiones.

90. La Corte no desconoce la relevancia que tienen los barristas en los escenarios deportivos, de lo cual se deriva una necesaria participación e intervención en la discusión de las políticas públicas que deberán adoptar las autoridades competentes que impacten el fútbol profesional en diferentes

¹¹⁷ Puede consultarse la Sentencia C-889 de 2006 en la cual se analizaron objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en contra del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara *“por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud”*. En lo relativo al Consejo Nacional de Talento Humano de Salud como órgano asesor y consultor del Gobierno, la Corte explica que las disposiciones en las que se introducían modificaciones a la forma de integración y su funcionamiento estaban *“orientadas a mejorar la capacidad técnica de este ente, pero no alteran la naturaleza de instancia asesora del gobierno”*.

¹¹⁸ Por ello en la norma se encuentran como invitados, por ejemplo, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría, delegados de los programas de convivencia en el deporte, de los organismos de socorro, de las empresas encargadas de la venta de boletería, de las barras organizadas, entre otras.

¹¹⁹ Decreto 1007 de 2012, artículo 27. Compilado por el Decreto 1066 de 2015.

ámbitos. En efecto, esta Corporación ha advertido que la participación de grupos sociales en órganos o escenarios públicos *“facilitan y legitiman la toma de decisiones oficiales al posibilitar la consulta de las reales necesidades e intereses de la comunidad”*¹²⁰. En este sentido, la Corte encuentra que es razonable que sean llamados a participar en las sesiones de acuerdo con las necesidades del organismo asesor, esto es, en las que se traten asuntos en los que las barras puedan estar involucradas, o cuyas decisiones puedan beneficiarlos o afectarlos.

91. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena de la Corte concluye que el texto demandado parcialmente de los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009 se ajusta a la Constitución Política en tanto que no presenta tensión alguna entre la garantía del derecho de participación y la finalidad estatal de asegurar la convivencia pacífica. Por las anteriores razones, los apartes de las normas demandadas no configuran un trato desproporcionado o arbitrario que desconozca el derecho de participación de los barristas, ni la democracia participativa, en los términos en que lo indica el actor y, en consecuencia, se estima que las expresiones de las normas accionadas son exequibles en lo relativo a este primer cargo.

Síntesis

92. El ciudadano Carlos David Ramírez Benavides demandó unas expresiones de los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009, en las cuales se determina que los delegados de las barras organizadas del fútbol son invitados a las Comisiones nacional y locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, quienes participarán en las discusiones de acuerdo con las necesidades del órgano asesor.

93. El actor indicó que las expresiones acusadas vulneran el artículo 13 de la Constitución, por cuanto constituye un acto discriminatorio en contra de los representantes de las Barras, a quienes se les impide asistir como miembros permanentes de las Comisiones de Convivencia y no se les permite participar en la toma de decisiones, por una parte y, por la otra, señaló que tales normas acusadas que determinan que la participación de los representantes de las barras no es de carácter permanente y solo se les otorga voz, pero no voto, vulneran el principio de democracia participativa y el derecho de participación política. 1

94. En este contexto, inicialmente se plantearon dos problemas jurídicos para resolver. Primero, si vulnera la democracia participativa y el derecho de participación que los delegados de las barras sean solo invitados no permanentes, con voz y sin voto, en las Comisiones Nacional y Locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. Segundo, si se configura como trato discriminatorio injustificado haberse distinguido entre integrantes con voz y otros con voz y voto.

95. Frente a la ineptitud de la demanda alegada por la Universidad Libre y el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que con fundamento en un entendimiento razonable de la demanda existían dos cargos: (i) la presunta vulneración del derecho de participación y la democracia participativa ante la restricción del derecho al

¹²⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-580 de 2001.

voto de los delegados de las barras organizadas de fútbol, así como debido a que la posibilidad de asistir no es permanente; y, (ii) la presunta vulneración del derecho a la igualdad, en tanto que no existiría justificación razonable para limitar la capacidad de voto solo a unas autoridades, sino que ello significa para las barras la imposibilidad de acceder efectivamente a la toma de decisiones que los afectan.

96. Verificada en Sala Plena la ineptitud sustancial de la demanda, en lo que se refiere al segundo cargo, esto es, el de igualdad propuesto por el demandante, la Corte decidió inhibirse para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009.

97. A partir de lo anterior, correspondía a la Sala Plena resolver el primer cargo propuesto para lo cual formuló el siguiente problema jurídico: ¿Se afecta la democracia participativa y el derecho de participación con las expresiones demandas de los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009 en las que (i) se incluyen a los delegados de las barras organizadas de los equipos de fútbol como invitados con voz, pero sin voto, de las Comisiones Nacional y Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, y (ii) sujetan su participación a los espacios en que así lo decida este órgano asesor?

98. Como marco jurídico y conceptual para abordar los anteriores interrogantes, en primer lugar, esta Sala recordó la jurisprudencia en torno a la democracia participativa, y el reconocimiento y garantía del derecho de participación. Al respecto, precisó que esta garantía constitucional no se limita al ámbito político-electoral, sino que se extiende a otros escenarios económicos, sociales, culturales o de la vida privada de las personas. Ello sumado a que, las posibilidades de participación puede ser cualquier instrumento que permita procesos de diálogo con las partes interesadas. De ahí que, el voto y los mecanismos de participación democrática contenidos en el artículo 103 de la Constitución no son los únicos para garantizar el ejercicio de este derecho.

99. En segundo lugar, enfatizó que la Constitución Política y la ley contemplan distintos escenarios o esquemas institucionales cuya participación de los representantes o delegados se limita a la opinión de diversos sectores privados, sobre todo en el marco de discusiones de política pública.

100. En tercer lugar, precisó la diferencia que existe en la naturaleza de los actos a través de los cuales el Estado ejerce sus diferentes funciones.

101. En cuarto lugar, explicó que las barras de aficionados son grupos que por virtud del derecho de asociación se unen para apoyar de manera conjunta a un mismo equipo de fútbol, y que, sin perjuicio del claro impacto social que tienen dada su estructura y organización en virtud del barrismo social, tienen una naturaleza privada y no desarrollan funciones propias del poder y actividad de policía.

102. Por último, se expuso la naturaleza, funciones e integración de las Comisiones Nacional y Locales para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.

103. Con fundamento en lo anterior, frente al primero de los problemas jurídicos esta Corporación señaló que el argumento del demandante se había fundado en una aparente tensión entre la garantía de dos fines del Estado como lo son la participación en las decisiones que los afectan y asegurar la convivencia pacífica, bajo la consideración que la forma en la que se involucra a las barras en la formulación de las políticas, planes y protocolos para la seguridad y convivencia en el fútbol en la Ley 1270 de 2009, cumple con los estándares de protección del derecho de participación. Sobre todo, en el entendido de que esta Corporación se ha pronunciado a la efectividad del derecho de participación en escenarios en que solo se reconoce voz sin sufragio.

104. En esta misma línea, se estimó razonable la distinción de la norma de determinar dos tipos de roles, de acuerdo con los cuales las barras tienen una participación sujeta a los asuntos que los involucre directamente. Precisamente, dado que estas no cumplen con funciones públicas encaminadas a lograr la seguridad y convivencia, más allá de los deberes que les impone la norma en ese sentido.

105. En lo tocante al segundo problema jurídico, la Sala Plena consideró que los integrantes de estos órganos asesores no se encuentran en circunstancias fácticas similares que deriven en la necesidad de un trato igual, dado que se trata de diferentes autoridades y representantes de distintos sectores que tienen disímiles roles respecto del objetivo y fin de las Comisiones.

106. Por las razones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de los apartes normativos demandados.

III. 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

ÚNICO. DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD de las expresiones “*De acuerdo con las necesidades establecidas por la Comisión Nacional actuarán en calidad de invitados, con voz pero sin voto, las siguientes personas*”, “*Un delegado de las barras organizadas existentes en el país, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento*”, “*De acuerdo con las necesidades establecidas por la Comisión Local actuarán en calidad de invitados, con voz pero sin voto, las siguientes personas*” y “*Un delegado de las barras organizadas de los equipos de fútbol profesional con representación en el ámbito local, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento*” contenidas en los artículos 2 y 7 de la Ley 1270 de 2009, por los cargos examinados en esta sentencia.

Notifíquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General