

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-206/24

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA POLICIVA-Aplicación conflictos de convivencia entre particulares

(...) la inspección de policía vulneró el derecho al debido proceso administrativo del actor... [i] se extralimitó en sus competencias por haber adelantado un proceso verbal abreviado frente a un conflicto relacionado con la libertad de expresión... [ii] incurrió en una indebida motivación de la decisión... [iii] violó el derecho a la defensa y contradicción... [iv] no garantizó al actor el derecho a impugnar las medidas restrictivas de sus derechos.

LIBERTAD DE PRENSA-Vulneración por medida restrictiva autoritaria

(...) resulta inaceptable que, bajo una lógica autoritaria, la inspectora de policía demandada hubiese dictado medidas restrictivas de la libertad de expresión, en su faceta de libertad de prensa, amparada en una errónea comprensión de las facultades y procedimiento previsto en la Ley 1801 de 2016 y, más grave aún, en una equivocada percepción de que el periodismo crítico a la función pública es per se contrario a la convivencia ciudadana.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO-Debe orientar siempre las actuaciones de los operadores de justicia, armonizando los principios constitucionales y la especial protección otorgada a la mujer

(...) afectación del derecho de las funcionarias... a no ser sometidas a actos de violencia en línea, en distintas intensidades y por parte de diferentes actores: (i) por parte del (actor), como consecuencia de las publicaciones realizadas en redes sociales al constituirse en expresiones denigrantes contra la mujer; (ii) por parte de la Inspección de Policía... al no orientar a las convocantes acerca de los mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos y no dar traslado de sus denuncias a las autoridades competentes; y (iii) por parte del (las autoridades judiciales), quienes en el trámite de las instancias del proceso de tutela no tuvieron en cuenta los criterios fijados por esta corporación para dar solución a los casos donde se evidencie cualquier forma de discriminación que se configure en contravía de los derechos de la mujer.

PROCESO POLICIVO-Naturaleza/FUNCION DE POLICIA-Competencia de autoridades administrativas

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia excepcional

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Función de policía frente a los conflictos de convivencia entre particulares

El Legislador encargó a los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, en tanto autoridades de policía, el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Esta autoridad tiene el deber general de [o]bservar el procedimiento establecido en este Código, para la imposición de medidas correctivas.

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Elementos normativos de las conductas contrarias a la convivencia

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Definición

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Conciliación por parte de los inspectores de policía

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA POLICIVA-Contenido

(...) los principios constitucionales mínimos que guían la actividad de la policía versan alrededor de (i) su sometimiento al principio de legalidad; (ii) la necesidad de que su ejercicio tienda a asegurar el orden público; (iii) que su actuación y las medidas a adoptar se encuentren limitadas a la conservación y restablecimiento de dicho orden; (iv) que las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, sin que puedan entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueda imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) que se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN-Contenido y alcance/LIBERTAD DE EXPRESIÓN-Presunción de protección y de supremacía

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DENUNCIA SOCIAL SOBRE FUNCIONARIOS O PERSONAJES PÚBLICOS-Discurso especialmente protegido

LIBERTAD DE EXPRESION STRICTO SENSU-Discursos expresamente prohibidos

LIBERTAD DE EXPRESIÓN-Cargas para las autoridades que pretendan establecer limitantes

LIBERTAD DE EXPRESION EN INTERNET Y REDES SOCIALES-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA HONRA Y AL BUEN NOMBRE-Tensión frente a la libertad de expresión

PROTECCION DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA-Agresiones en el entorno digital, ciberespacio y redes sociales

VIOLENCIA DIGITAL-Características

ACOSO JUDICIAL CONTRA LA LIBERTAD DE PRENSA-Forma de abuso del derecho y censura del ejercicio periodístico

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Cuarta de Revisión-

SENTENCIA T-206 DE 2024

Referencia: Expediente T-9.458.830

Acción de tutela interpuesta por Manuel en contra de la Inspección de Policía Urbana del municipio de Cortijo.

Magistrado Ponente:

Vladimir Fernández Andrade

Bogotá D.C., seis (06) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Antonio José Lizarazo Ocampo y Vladimir Fernández Andrade, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Anonimización.

En atención a que en el proceso de la referencia se encuentran involucrados derechos fundamentales de mujeres que alegaron haber sido víctimas de violencia en el entorno digital y que, por ende, se puede ocasionar una revictimización y un daño a su intimidad, se registrarán dos versiones de esta sentencia, una con los nombres reales que la Secretaría General de la Corte remitirá a las partes y autoridades involucradas, y otra con nombres ficticios que seguirá el canal previsto por esta corporación para la difusión de información pública. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Circular Interna No. 10 de 2022, expedida por la Presidencia de esta corporación.

. Síntesis de la decisión.

La Sala Cuarta de Revisión examinó las sentencias dictadas en el trámite de la acción de tutela interpuesta por el periodista Manuel en contra de la Inspección de Policía Urbana del municipio de Cortijo, con el fin de solicitar el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, integridad física y moral, libertad, seguridad, debido proceso, libre expresión, información e igualdad. El actor argumentó que, en el marco de un proceso policivo, la accionada lo sancionó por los mensajes que había publicado en su perfil de Facebook contra algunos funcionarios públicos de la administración municipal.

Como cuestión previa, la Sala verificó la naturaleza de las actuaciones y de la decisión cuestionada. En tal sentido, concluyó que la Inspección de Policía Urbana de Cortijo actuó en ejercicio de la función de policía, siguió un proceso único de policía, bajo el trámite verbal abreviado y, en consecuencia, expidió un acto administrativo con el fin de imponer unas

medidas en contra del accionante, por considerar que había afectado la convivencia. Acto seguido, la Sala delimitó el asunto de controversia a tres ejes temáticos: debido proceso, libertad de expresión y, en virtud de las facultades extra y ultra petita, el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en el entorno digital. A partir de ello, formuló tres problemas jurídicos encaminados a determinar si tales garantías fundamentales habían sido violadas por la accionada y, como parámetro para su resolución, desarrolló las subreglas aplicables frente a cada materia.

Al descender al caso concreto, la Sala concluyó que la Inspección de Policía Urbana del municipio de Cortijo había violado el derecho fundamental al debido proceso administrativo porque se extralimitó en sus competencias, al haber adelantado un proceso policivo en un conflicto que involucra la libertad de expresión de una persona que desarrolla actividad periodística de forma independiente. Asimismo, por haber incurrido en una indebida motivación, violación de los derechos de defensa y contradicción e impedir la posibilidad de impugnar la decisión. Lo anterior, a su vez, vulneró el derecho fundamental a la libertad de expresión, en su faceta de libertad prensa, por cuanto la autoridad de policía impuso al accionante unas medidas restrictivas, sin competencia ni fundamento legal, que impedían la difusión de un discurso especialmente protegido –información periodística de asuntos de interés general y crítica a la labor de funcionarios públicos–.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala comprobó que el periodista excedió el ámbito de protección de la libertad de expresión por haber realizado publicaciones que transgredieron el derecho de la mujer a una vida libre de violencia en el entorno digital –violencia en línea–. Con base en lo anterior, dictó los respectivos remedios constitucionales.

. Antecedentes.

Hechos relevantes.

1. 1. El 20 de diciembre de 2022, la Inspección de Policía Urbana del municipio de Cortijo, (en adelante, “accionada”) celebró una audiencia pública, mediante el trámite de proceso verbal abreviado, para resolver la querella presentada por los señores Eduardo, Marcela, Camila, Ricardo, Lorena, David y Andrea (en adelante, “convocantes”) en contra del señor Manuel (en adelante, “accionante”), porque este presuntamente realizó actuaciones contrarias a la convivencia que pusieron en riesgo la vida e integridad de los convocantes.

3. De manera particular, las señoras Camila y Andrea manifestaron que el accionante las ha hecho sentirse humilladas, ultrajadas y violentadas psicológicamente por las llamadas telefónicas “pasadas de tono”, “morbosas” y “guaches”, los mensajes en ese mismo sentido a través de WhatsApp y las publicaciones ofensivas realizadas en Facebook, desde el 26 de junio de 2020 y el 5 de febrero de 2021, respectivamente. Adicionalmente, la señora Camila afirmó sentir miedo porque, haciéndose pasar por otra persona, el accionante la buscó en los municipios donde ella trabaja. Por ello, específicamente, solicitaron investigar al actor por el posible delito de “violencia contra la mujer” y la violación de sus derechos fundamentales.

4. La inspección de policía accionada inició un proceso único de policía, bajo el trámite verbal abreviado (rad. 192-2022), con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, que faculta a las inspecciones de policía para conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana. Asimismo, calificó la conducta del accionante como un comportamiento contrario a la convivencia consistente en “[r]eñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas”. Con fundamento en lo anterior, convocó a las partes a la audiencia de 20 de diciembre de 2022.

5. Conforme a lo dispuesto en el acta de la audiencia en cuestión, la inspectora afirmó que hizo la valoración de los requisitos legales, de los supuestos de hecho y del material probatorio allegado por las partes. Acto seguido les cedió la palabra a los convocantes y al convocado para que se pronunciaran sobre los hechos objeto de denuncia. Luego, afirmó que no había ánimo conciliatorio entre las partes, razón por la cual procedió a dejar constancia de ello y a dictar los siguientes requerimientos en contra del accionante:

“PRIMERO. ABSTENERSE de publicar cualquier escrito, comentario. comunicación en ningún medio o red social en el que se haga mención cualquiera de las personas que son convocantes dentro del presente proceso, ni de manera personal, metafórica, o alusiva desde la firma de la presente acta.

SEGUNDO: ELIMINAR de sus redes sociales todos los escritos en el que se mencione a las personas o de manera metafórica hagan referencia a quienes hacen parte de quienes son la parte convocante dentro del término de 5 días contados a partir de la firma de la presente acta.

TERCERO: SE REQUIERE a las partes a respetarse entre sí y a su grupo familiar, la integridad

física, no realizar amenazas, ni agresiones verbales, ni incitar, de forma personal, de terceros o a través de los diferentes medios o redes sociales.

CUARTO: SE REQUIERE a las partes a no realizar comentarios y acciones que afecten la sana convivencia en su persona, de las familias y comunidad en general.

QUINTO. Se comprometen las partes al dialogo a acudir ante las autoridades competentes, ante cualquier inconveniente que se presente que involucre a cualquiera de las partes o a sus familias.”

6. Por último, aunque había manifestado que las partes no tenían ánimo conciliatorio, la inspectora afirmó que estas estaban de acuerdo “por mutuo consentimiento” con las anteriores “fórmulas de arreglo”. Asimismo, señaló que “este escrito de conciliación presta mérito ejecutivo, en la que constan los acuerdos que hacen trámite cosa juzgada.” Finalmente, advirtió que, como señal de notificación y aceptación, las partes y el “conciliador” firmaron el acta de la audiencia.

B. B. Trámite de la acción de tutela.

i. (i) Demanda de tutela y pretensiones.

7. Por lo anterior, el señor Manuel interpuso acción de tutela en contra de la Inspección de Policía Urbana de Cortijo, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al debido proceso, la libre expresión, la información y la igualdad, los cuales considera que fueron vulnerados en el curso de la audiencia mencionada. Lo anterior, en concreto, por las siguientes razones:

8. En primer lugar, consideró que la inspectora vulneró su derecho al debido proceso por las siguientes irregularidades en el desarrollo de la audiencia: (i) sus intervenciones fueron detenidas antes de tiempo, (ii) no recibió el traslado en la audiencia de la prueba documental presentada por los convocantes sobre las presuntas publicaciones violatorias de sus derechos, (iii) se le negó la posibilidad de expresarse libremente, mientras que a los convocantes se les dio una excesiva cantidad de tiempo, (iv) se ignoró su ánimo conciliatorio, (v) la accionada actuó de manera parcializada, pues supuestamente dio lectura a un acta que tenía preparada antes de que empezara la audiencia y (vi) no le dio la oportunidad de

interponer los recursos previstos en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016. Además, (vii) aseveró que se vio obligado a firmar el acta de la audiencia para salir prontamente del recinto por temor de su seguridad.

9. En segundo lugar, alegó que las medidas dictadas en su contra violan el derecho a su libertad de expresión como periodista, por cuanto constituyen un acto de censura que restringen su derecho a opinar y expresarse libremente. Afirmó que con sus manifestaciones no ha amenazado ni puesto en peligro la vida de ninguna persona, pues siempre ha “hablado” con la verdad, limitándose a dar su punto de vista y reflejar el descontento de la comunidad respecto del trabajo que los convocantes desempeñan como funcionarios de la administración municipal.

10. Agregó que, derivado del conflicto con los convocantes, ha recibido amenazas y ha sido víctima de hechos que violan su derecho a la vida, a la integridad física y moral, a su derecho a la libertad y a la seguridad. Sostiene que tales circunstancias lo obligaron a prescindir del uso de las redes sociales.

11. Por lo demás, solicitó al juez de tutela que concediera la protección de los derechos fundamentales vulnerados y, en consecuencia, accediera a la “medida provisional deprecada, y se ordene a la [autoridad accionada] suspender de manera inmediata la medida correctiva o ‘requerimientos’ impuesta en el acta de audiencia pública proceso verbal abreviado Nro. 182-2022, así como cualquier otra etapa del proceso que vulnere mis derechos fundamentales.”

Admisión de la demanda de tutela.

12. Mediante auto de 10 de enero de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Toledo, Antioquia, resolvió (i) admitir la demanda de tutela presentada por el accionante contra la inspección de policía accionada, (ii) rechazar el decreto de la medida previa por tratarse de un tema de la pretensión principal y (iii) notificar esta providencia a las partes.

iii. (iii) Nulidad decretada en el trámite de las instancias.

13. En sentencia de primera instancia de 24 de enero de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Toledo resolvió amparar los derechos fundamentales invocados por el

accionante.

14. Sin embargo, previo a resolver el recurso de apelación interpuesto por la inspección de policía accionada contra el fallo de primera instancia, el Juzgado Promiscuo de Santa Rosa de Osos, en el trámite de segunda instancia, mediante auto de 14 de marzo de 2023, decretó la nulidad de lo actuado por el a quo desde el auto admisorio de la demanda, al considerar que este había omitido vincular al trámite constitucional a los señores Eduardo, Marcela, Camila, Ricardo, Lorena, David y Andrea, quienes interpusieron la querella contra el accionante. En consecuencia, mediante auto de fecha 15 de marzo de 2023, el juez de primera instancia dispuso la integración al proceso de tales personas.

() Respuesta de la entidad accionada

Inspección de Policía Urbana del municipio de Cortijo

15. Mediante oficio del 13 de enero de 2023, la Inspección de Policía del municipio de Cortijo, solicitó que se negara el amparo deprecado. Comenzó por señalar que el accionante concertó con la inspección la fecha para asistir a la audiencia, precisamente, en razón a que su domicilio se encuentra por fuera de Antioquia.

16. Afirmó que no violó los derechos fundamentales invocados por el señor Manuel por las siguientes razones. En primer lugar, a la audiencia comparecieron los convocantes, sin que se presentara objeción por parte del señor Manuel. En segundo lugar, los documentos que este manifiesta no haber recibido, son fotocopias de sus escritos y fueron aportados por la parte convocante en audiencia. En tercer lugar, se garantizó la integridad del convocado durante el desarrollo de la audiencia. Los llamados de atención que se hicieron a las partes presentes fueron fundamentados en garantizar el ambiente que requiere este tipo de diligencias. En cuarto lugar, el acta de la audiencia no fue preparada con anterioridad. La decisión no excedió sus atribuciones legales, dado que obedeció a la búsqueda de la paz mediante el cese de los comportamientos que llevaron a las partes a un ambiente tenso. En quinto lugar, el convocado y los convocantes carecían de ánimo conciliatorio, tal y como consta en los audios de la audiencia. Por último, no es cierto que al accionante se le negaron recursos con violación al debido proceso, porque la decisión suscrita no es de carácter definitivo y no se impuso ninguna sanción legal. Insiste en que los requerimientos únicamente buscan cesar los comportamientos de las partes.

17. Por lo demás, manifestó que el acta emitida dentro del proceso verbal se expidió de manera legal y atendiendo a todos los mandatos constitucionales. Consideró que la conducta del señor Manuel transgredió la convivencia en los términos definidos por el Código Nacional de Policía y Convivencia. Ante tal evento, la ley faculta a los inspectores para tomar decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente con el fin de conservar la convivencia y propiciar un ambiente de seguridad y tranquilidad.

() Informes presentados por terceros vinculados y amicus curiae

Terceras vinculadas: Camila y Andrea

18. El 22 de marzo de 2023, las señoras Camila y Andrea manifestaron que no existió vulneración de derechos fundamentales en el proceso adelantado por la inspectora accionada. Por el contrario, sostuvieron que el señor Manuel ha publicado en su cuenta de Facebook mensajes con toda clase de ofensas y calumnias contra ellas, que va más allá de su ámbito profesional como servidoras públicas. Agregaron que, considerando el artículo 223, numeral 4, de la Ley 1801 de 2016, el accionante tenía la posibilidad de interponer los recursos de reposición y apelación. Por ende, tenía acceso a mecanismos idóneos y eficaces a los cuales acudir antes de la tutela, por lo que de proceder con el estudio de la acción se estaría desconociendo su naturaleza.

Amicus curiae: Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP

19. Mediante oficio del 23 de enero de 2023 el señor Jonathan Carl Bock Ruiz, en calidad de director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP, presentó amicus curiae con el fin de que se declare procedente la acción de tutela de la referencia y, en ese orden, se amparen los derechos fundamentales al debido proceso y libertad de expresión invocados por el accionante.

20. Inició su intervención señalando que la FLIP es una organización no gubernamental que propende por la libertad de expresión y, por tanto, efectúa seguimiento a los casos de periodistas que se encuentran en un posible riesgo debido al desarrollo de su oficio. En ese marco, tuvo conocimiento de la audiencia pública a la cual fue citado el señor Manuel –de quien comentó que realiza publicaciones de contenido periodístico satírico en su cuenta personal de Facebook– ante la Inspección de Policía del municipio de Cortijo para el día 20 de

diciembre de 2022, motivada por una querrela presentada por algunos funcionarios de la administración municipal.

21. Manifestó que, con ocasión de las facultades otorgadas a las inspecciones de policía urbana, en el marco de la Ley 1801 de 2016, la accionada vulneró los derechos fundamentales al debido proceso del accionante, por haberle restringido su derecho de defensa en el curso de la audiencia, y a la libertad de expresión, por imponerle sanciones que están fuera de su ámbito legal, por ser competencia de las autoridades judiciales.

Decisiones judiciales objeto de revisión.

i. (i) Sentencia de primera instancia.

22. Mediante sentencia de 30 de marzo de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Toledo, Antioquia, concedió el amparo de los derechos reclamados por el accionante. En consecuencia, ordenó “Decretar la nulidad de lo actuado en la audiencia del 20 de diciembre de 2022 y por lo que deberá rehacerse toda la actuación desde ese momento procesal, para garantizar igualdad de armas a las partes.”

23. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, señaló que la autoridad accionada violó el debido proceso por haber omitido dar traslado al convocado de los documentos base de la decisión, no haberle garantizado su tranquilidad ni el derecho a manifestarse en la audiencia sin interrupciones. Además, pese a que el numeral 4° del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 brinda la posibilidad de objetar o recurrir la decisión de la inspección de policía en este tipo de procesos, la accionada no le dio esa oportunidad al convocado. A juicio del Juzgado, la decisión cuestionada también violó el derecho a la libertad de expresión porque impuso al accionante la obligación de borrar el contenido de sus redes sociales y abstenerse de publicar escritos.

24. Sin perjuicio del amparo concedido, el Juzgado hizo un llamado de atención al accionante por las actitudes que ha tenido frente a algunas de las funcionarias públicas, en particular, seguir las hasta su lugar de trabajo, pues esta no es una forma de resolver sus inquietudes de índole periodística, ya que puede llegar a generar angustia, presión y ser considerado acoso.

Impugnación

25. Mediante escrito del 11 de abril de 2023, la señora Camila, querellante en el proceso adelantado ante la inspección accionada y vinculada al proceso de tutela, impugnó la decisión de primera instancia, bajo el argumento de que la ponderación de derechos se realizó de manera equivocada. Señaló que, en la sentencia SU-420 de 2019, la Corte identificó que, en relación con las publicaciones en redes sociales, existe un “límite a la libertad de expresión cuando lo divulgado no se identifica con un fin constitucional legítimo, ni siquiera contribuye a un debate específico, sino simplemente conlleva una intención dañina o insultante respecto del hecho que se quiere comunicar”. Por tal motivo, afirmó que las publicaciones del accionante mancillaron su buen nombre, el de su familia y amistades, así como de otros funcionarios públicos.

26. Alegó que el precedente judicial sobre la subsidiariedad de la tutela fue desatendido por el juez de primera instancia, pues no tuvo en cuenta que el accionante dejó de acudir a los recursos disponibles ante la administración. Aseguró que, conforme a la grabación de la audiencia, la inspectora le manifestó al actor la posibilidad de interponer los recursos de reposición y de apelación. Afirmó que, si bien en el acta de la audiencia lo anterior no quedó consignado, en todo caso, en el trámite de dicha diligencia se le puso de presente la procedencia de los recursos. En tal sentido, con base en las sentencias T-716 de 2017 y T-155 de 2018, manifestó que el actor disponía de otros medios de defensa judicial.

() Sentencia de segunda instancia.

27. En sentencia de 16 de mayo de 2023, el Juzgado Promiscuo de Santa Rosa de Osos confirmó el fallo de tutela de primera instancia. Hizo referencia a las disposiciones de la Constitución Política y a la jurisprudencia constitucional en materia de los derechos fundamentales al debido proceso y a la libertad de expresión, al tiempo que describió las etapas del proceso verbal abreviado regulado por el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.

28. Con base en ello, al descender al caso concreto, consideró que la inspección de policía accionada violó el derecho al debido proceso del actor, en concreto, por no haber convocado a las partes a conciliar ni haberles garantizado en el trámite de la audiencia el derecho a recurrir la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada, especialmente, al querellado, afectado con las órdenes de fondo (art. 223.4, Ley 1801 de 2016).

29. De igual manera, el Juez consideró que las órdenes dictadas por la autoridad accionada

eran desproporcionadas y violaron el derecho a la libertad de expresión, “pues se coartó al periodista su derecho a hacer valoraciones críticas sobre asuntos de interés público o sobre personas que tienen relevancia pública como lo son los convocantes en la querella civil de policía, esto es, empleadas de la Administración Municipal de Cortijo, docentes y concejales de esa misma municipalidad, que si bien están cargados de sarcasmo, que pueden tener incidencia al buen nombre y honra de los querellantes, es precisamente la función de la autoridad policiva al momento de adoptar su decisión, exhortar al accionado para que en sus publicaciones no mancille ese buen nombre con comentarios obscenos, de índole íntimo, personal o familiar y mucho menos discriminatorias en razón de género, entre otros, pues toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.”

30. Por último, manifestó que la sanción impuesta por la accionada no encuentra fundamento legal, “pues existen soluciones menos drásticas como lo es la retractación [...]; asimismo, la sanción impuesta tiene carácter indefinido según se consigna en el acta de audiencia, así las cosas, por el resto de vida, le queda vedado al periodista accionado hacer comentarios (positivos o negativos) respecto a los involucrados en la Litis siendo violatorio a todas luces del derecho de la libre expresión, pues por la característica de doble vía de este derecho, se vulnera tanto al emisor (Manuel) de expresar pensamientos y opiniones y el derecho de los receptores (comunidad de Cortijo) a recibir información [...].”

D. Actuaciones en sede de revisión

i. (i) Trámite de selección

31. Mediante oficio del 10 de julio de 2023 el señor Jonathan Carl Bock Ruiz, en calidad de director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP, solicitó la selección de este proceso de tutela porque, a su juicio, las actuaciones desplegadas por parte de las autoridades policivas como un mecanismo de censura frente a publicaciones de alto interés público plantea un riesgo para el derecho fundamental de la libertad de expresión.

32. Refirió que el señor Manuel ha sido víctima de varias amenazas como consecuencia de su labor periodística, situaciones que han sido puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección (UNP). Producto de ello, se vio obligado a dejar su trabajo periodístico y a cerrar su perfil de Facebook desde el 27 de diciembre de 2022.

33. Por último, manifestó que el asunto cumple con un criterio objetivo de selección, dado que permitiría a la Corte determinar si las autoridades policivas, en el marco de la Ley 1801 de 2016, tienen la competencia para adelantar diligencias jurisdiccionales que busquen judicializar la libertad de expresión. En tal sentido, afirmó que el accionante fue acosado con la convocatoria a la audiencia ante la inspección accionada y las cuatro denuncias presentadas en su contra ante la Fiscalía por los delitos de injuria y calumnia. Frente a tales circunstancias, sostuvo que la selección del caso cobra mayor relevancia porque sería la oportunidad para construir una la “línea jurisprudencial de protección frente al acoso judicial contra periodistas.”

Mediante el Auto del 12 de septiembre de 2023, la Sala de Selección de Tutela Número Siete de esta Corporación decidió seleccionar para revisión el fallo de tutela referido y repartirlo al entonces magistrado Alejandro Linares Cantillo para lo de su competencia. El magistrado Linares Cantillo finalizó su periodo constitucional en diciembre de 2023, por lo cual el asunto fue asignado al magistrado Vladimir Fernández Andrade, quien fue elegido en su reemplazo.

() Suspensión de términos por práctica probatoria

34. Mediante auto de 22 de noviembre de 2023, el magistrado sustanciador, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 64 del reglamento de esta corporación, dispuso la práctica y decreto de múltiples pruebas a fin de recaudar los elementos de juicio necesarios para mejor proveer. En consecuencia, requirió a la Inspección de Policía Urbana de Cortijo, para que suministrara información relacionada con el proceso verbal sumario adelantado en contra del señor Manuel y allegara los respectivos soportes. A través de auto de 13 de diciembre de 2023, tras advertir que las pruebas decretadas no habían sido recibidas, la Sala de Revisión resolvió suspender los términos para fallar.

35. Vencido el término otorgado para dar respuesta y pronunciarse respecto del traslado probatorio, el 19 de enero de 2024 se recibió por parte de la Secretaría General de esta corporación la información que se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla núm. 1. Pruebas decretadas y recaudadas en sede de revisión.

Respuesta y traslado probatorio – Auto de 22 de noviembre de 2023

Información allegada por Paula, en calidad de Inspectora de Policía Urbana de Cortijo

Pruebas solicitadas

Respuesta allegada

1. Envíe copia de la grabación de la audiencia adelantada el 20 de diciembre de 2022 y que es objeto de estudio en este caso.

La Inspectora de Policía Urbana de Cortijo remite dos (2) audios.

2. Enviar copia del acta elaborada por la inspección y firmada por las partes al finalizar la audiencia.

La Inspectora de Policía Urbana de Cortijo remite copia del acta de audiencia, con sus respectivos anexos, en 155 folios.

3. Teniendo en cuenta lo ordenado por los jueces de instancia, informar la situación actual del trámite que se ordenó repetir e incluir detalles respecto del desarrollo del proceso.

“La inspectora titular actual, desconoce el trámite que se haya ordenado por autoridad superior.”

4. Informe la naturaleza del acta firmada, y aclarar si las decisiones ahí plasmadas obedecen a una conciliación de las partes o a una decisión definitiva de policía.

“Observando el acta, el conflicto se abordó, mediante los mecanismos alternativos de solución de conflicto, no registra medida correctiva impuesta en el Sistema de Registro Nacional de Medidas Correctivas.

Cuya única finalidad fue promover el uso de mecanismo alternativos o comunitarios, para la mediación o amonestación de la solución pacífica de desacuerdo entre particulares.

Como conjunto de numerosas actividades desplegadas en cumplimiento de la función o atribuciones mixtas de las autoridades de policía, su clasificación se fundamenta algunas

veces en la finalidad de la acción, más que en su contenido, de conformidad con la constitución política y el ordenamiento jurídico vigente.”

5. Teniendo en cuenta que en el escrito de respuesta de la Inspección se acepta que se está dentro del proceso verbal abreviado en los términos de la Ley 1801 de 2016, pero también se aclara que a las partes no les asistió ánimo conciliatorio, informar por qué se considera que contra las decisiones plasmadas en el acta no proceden recursos por no ser “decisiones definitivas” teniendo en cuenta que el numeral 4 del artículo 223 de la anterior citada ley lee “Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia”.

“En mi humilde apreciación no es procedente adelantar un proceso verbal abreviado de competencia de los inspectores de policía, en el caso que nos ocupa, por no haberse infringido un comportamiento contrario a la convivencia; pues su naturaleza, es más por protección de derecho fundamental, en controversia contra la libre expresión, y libertad de opinión, presa e información contra derecho al buen nombre, a la honra y sus limitaciones la dignidad, es lo que puede percibir la suscrita, al escuchar la audiencia y leer el acta motivo de estudio.” (sic)

6. Teniendo en cuenta las competencias que la citada ley otorga a los inspectores de policía, informar qué criterios fueron utilizados para imponer las medidas de las que se queja el accionante Manuel.

“Posiblemente pudo obedecer a confusión, por el llamado de atención, o amonestación de carácter pedagógico que realizó la inspectora de conocimiento NUBIA, contenida en el artículo 174 ley 1801 de 2016.”

7. Teniendo en cuenta lo normado en el libro tercero, capítulos primero y segundo de la anterior citada ley, informar si la decisión contenida en el acta obedece a una orden de policía o medida correctiva, y especificar a cuál categoría pertenece.

“Como se indicó anteriormente no se impuso medida correctiva ni se dictó orden de policía, la inspectora de conocimiento posiblemente pudo confundir, el procedimiento único de policía, con los mecanismos de solución de desacuerdo, el contenido del comportamiento contrarios a la vida e integridad de qué trata la ley 1801 de 2016, en su artículo 27, hasta el numeral 5° son susceptibles de mediación policiva, antes de imponer una medida correctiva.”

Traslado probatorio

Manuel (accionante).

Frente a la respuesta del numeral 3, el accionante manifestó que el desconocimiento informado por parte de la Inspectora de Policía resulta desconcertante, toda vez que el despacho de segunda instancia realizó las respectivas notificaciones por correo electrónico a las partes, entre ellas la Alcaldía de Cortijo.

Igualmente, señaló que el trámite policivo, en virtud de la orden impartida por el juez de primera instancia, no se ha repetido.

En cuanto al numeral 4, insistió en la duda frente al proceso adelantando por la inspección de policía, si fue en el marco de un proceso verbal abreviado o una audiencia de conciliación, interrogante que no fue respondido, en debida forma, por la Inspectora titular actual. Por tanto, aludió que el procedimiento nunca fue claro para el convocado.

Respecto a la respuesta del numeral 5, comentó que es competencia del juez constitucional dirimir las pugnas entre los derechos fundamentales al buen nombre, honra y dignidad, y los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de opinión, de prensa e información.

Por otra parte, frente a la respuesta del numeral 6, refirió que “la autoridad obró por fuera de los márgenes que permite el principio de legalidad.”

Finalmente, en cuanto a la respuesta del numeral 7 consideró que no es bien recibido que los funcionarios de la inspección de policía comentan errores bajo confusiones. Además, recalcó que la audiencia no se realizó en el marco de un mecanismo de solución de conflictos, sino que, por el contrario, con el propósito de silenciar sus críticas, incurriéndose así en una vía de hecho.

Paula, en calidad de Inspectora de Policía Urbana de Cortijo

Reiteró la información y los documentos remitidos previamente el 14 de diciembre de 2023, en cumplimiento al auto de 22 de noviembre de 2023.

A partir de situación fáctica del proceso de la referencia, la FLIP considera que debe darse respuesta a dos cuestiones: (i) ¿El trabajo periodístico puede calificarse como un comportamiento que afecta la convivencia ciudadana en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación?; y (ii) ¿La función jurisdiccional o administrativa, que por comisión judicial o subcomisión del Alcalde pueden tener las Inspecciones de Policía, les permite conocer asuntos y/o adelantar trámites en los que se busca judicializar el derecho a la libertad de expresión y libertad de prensa?

En cuanto al primer problema jurídico, la FLIP concluyó que al determinar que el trabajo crítico de la prensa representa comportamientos en contra de la convivencia ciudadana y que, por lo tanto, debe ser censurado, despoja por completo al periodismo de su responsabilidad social: servir como mecanismo de control y veeduría ciudadana respecto del poder público.

Frente al segundo problema jurídico, la FLIP consideró que las inspecciones de policía no están facultadas para adelantar procedimientos administrativos en contra de periodistas cuyo trabajo periodístico puede resultar incómodo o chocante para quienes protagonizan sus historias críticas y, mucho menos, impartir órdenes de censura. Por tanto, aseveró que la Inspección de Policía Urbana de Cortijo no solo impuso “medidas correctivas” totalmente ajenas a las dispuestas por la Ley 1801 de 2016, sino que también actuó bajo una competencia no otorgada explícitamente por la ley para judicializar la libertad de expresión, advirtiendo que este tipo de controversias deben ser suscitadas ante los estados judiciales. Finalmente, el interviniente presentó unas consideraciones acerca del presunto acoso judicial contra el accionante.

. Consideraciones.

Competencia

36. Esta Corte es competente para revisar los fallos proferidos en la acción de tutela con radicado T-9.458.830, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del 12 de septiembre de 2023, expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Siete de esta Corte, que decidió seleccionar para revisión el expediente de tutela referido y repartirlo al entonces magistrado Alejandro Linares Cantillo para lo de su competencia.

37. El magistrado Alejandro Linares Cantillo concluyó su periodo constitucional en diciembre de 2023. Por tal motivo, el magistrado Vladimir Fernández Andrade, al haber sido elegido y designado como magistrado de la Corte Constitucional en su reemplazo, asumió los trámites de este proceso, en virtud de lo previsto en el inciso final del artículo 7 del Decreto 1265 de 1970, en el que se establece lo siguiente: “Las salas de decisión no se alterarán durante cada periodo por cambio en el personal de magistrados y, por consiguiente, el que entre a reemplazar a otro ocupará el lugar del sustituido”.

B. Metodología de la decisión.

38. La Sala Cuarta seguirá la siguiente metodología para resolver el presente caso. Primero, como cuestión previa, determinará la naturaleza de las funciones –administrativas o jurisdiccionales– que la inspección de policía accionada ejerció en el proceso policivo objeto de estudio. Segundo, delimitará la controversia constitucional. Tercero, estudiará si la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad. Cuarto, de ser procedente, planteará los problemas jurídicos. Quinto, desarrollará el parámetro constitucional y legal de la decisión. Con base en lo anterior, procederá a solucionar el caso concreto.

C. Cuestión previa. Naturaleza jurídica de la función ejercida por la Inspección de Policía Urbana de Cortijo y de la decisión cuestionada en la presente tutela.

39. Naturaleza de las funciones de las autoridades de policía. La Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), regula el “proceso único de policía” (art. 213, ibíd.). Este procedimiento tiene por objeto regular “todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía” (art. 214, ibíd.) y se rige por los

principios de “oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe”. En armonía con la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta Corte ha considerado que la naturaleza de la función ejercida –administrativa o judicial– por el inspector de policía en el trámite del proceso único de policía depende de la finalidad perseguida con la actuación.

40. Cuando la finalidad de la actuación es “la preservación del orden público, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social”, las autoridades de policía –entiéndase incluidos los inspectores de policía– ejercen la función de policía de naturaleza administrativa. De esta manera, las decisiones que expidan en el marco de estos procesos se consideran verdaderos actos administrativos y, por lo tanto, por regla general, su legalidad podrá ser controvertida a través de los medios de control dispuestos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

41. Por otro lado, en los procesos en los que la finalidad de la actuación es “resolver un conflicto inter partes, en el cual la autoridad de policía se comporta como un tercero imparcial”, la autoridad de policía ejerce excepcionalmente una función jurisdiccional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política. Este es el caso de los procesos de policía relacionados con el “amparo a la posesión, tenencia o servidumbre de bienes inmuebles”, en los cuales la autoridad de policía, de manera excepcional, ejerce una función jurisdiccional y dicta unas decisiones propias de la administración de justicia. La Corte ha precisado que este tipo de determinaciones, en tanto tienen alcance de una providencia judicial, no son susceptibles de ser controvertidas ante el juez de lo contencioso administrativo ni pueden ser demandadas a través de acciones civiles. Por tanto, en tales eventos, la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección de los derechos fundamentales involucrados.

42. La función de policía frente a los conflictos de convivencia. La Ley 1801 de 2016 faculta a los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores para conocer y solucionar los conflictos de convivencia ciudadana (arts. 198.4 y 206, *ibíd.*), entendida esta última como “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico” (art. 5 *ibíd.*). Las categorías de convivencia son: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública (art. 6, *ibíd.*). Asimismo, los inspectores de policía son competentes para “[c]onocer de los comportamientos contrarios a

la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación” (núm. 2, art. 206, ibíd.).

43. El CNSCC establece que es deber de todas las personas en el territorio nacional comportarse de manera favorable a la convivencia. Para ello, entre otras cosas, deben evitar comportamientos contrarios a la misma (art. 26, ibíd.). El artículo 27 ibíd. identifica once conductas contrarias a la convivencia, que ponen en riesgo la vida e integridad de las personas. Entre estas, se encuentra la consistente en “[r]eñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas.” (art. 27.1, ibíd.). A su turno, el párrafo 1º de la norma en cita prescribe que quien incurra en uno o más de los comportamientos contrarios a la convivencia, será objeto de la aplicación de medidas correctivas, las cuales tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia (art. 172, ibíd.).

44. Los inspectores de policía deben adelantar un proceso único de policía a través del trámite verbal abreviado cuando conozcan de quejas contra personas que realicen comportamientos contrarios a la convivencia. Este procedimiento comprende cinco etapas: (i) iniciación de la acción; (ii) citación; (iii) audiencia pública: en el desarrollo de la audiencia se surten los siguientes pasos: a) argumentos, b) invitación a conciliar, c) pruebas y d) decisión; (iv) recursos; y (v) cumplimiento o ejecución de la orden de policía o la medida correctiva. Finalmente, cabe resaltar que, con excepción de los casos previstos en el numeral 3 del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, las decisiones dictadas por las autoridades de policía en el proceso verbal abreviado son actos administrativos susceptibles de ser demandados a través de los medios dispuestos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (art. 4º, ibíd.).

45. Caso concreto. La Inspección de Policía Urbana de Cortijo ejerció la función de policía y dictó una decisión con naturaleza de acto administrativo. La Sala observa que la accionada ejerció la función de policía y dictó un acto administrativo. En el caso concreto, se tiene que el señor Eduardo y otras seis personas presentaron queja contra las actuaciones y publicaciones realizadas por el señor Manuel en su perfil de la red social Facebook. La inspectora de policía de Cortijo calificó el comportamiento del actor como una infracción a la convivencia que ponía en riesgo la vida e integridad de los quejosos, específicamente,

“[r]eñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas” (art. 27.1, Ley 1806 de 2016).

46. A partir de ello, con fundamento en la atribución del numeral 2 del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, siguiendo el trámite del proceso verbal abreviado, convocó a las partes a una audiencia, en la que les otorgó el tiempo para presentar sus argumentos (rad. No. 182-2022). Acto seguido, señaló que los elementos de prueba obraban en el expediente y que eran de conocimiento de las partes. Luego, al concluir que no existía ánimo conciliatorio entre los convocantes y convocado, resolvió imponer unos “requerimientos” que, a su juicio, tenían la finalidad de resolver el conflicto de convivencia sometido a su conocimiento.

47. Con base en lo anterior, y en aplicación de los criterios jurisprudenciales anotados, la Sala considera que el acto cuestionado no es producto del ejercicio de la función jurisdiccional encargada a los inspectores de policía, pues esta no actuó como un tercero imparcial para dirimir un conflicto relacionado con el amparo a la posesión, tenencia o servidumbre de bienes inmuebles. Por el contrario, es posible concluir que la inspectora de policía de Cortijo justificó su actuación en la función de policía que la Ley 1801 de 2016 le asigna para resolver afectaciones a la convivencia, siguió el trámite del proceso verbal abreviado dispuesto para resolver este tipo de controversias y, en consecuencia, dictó en contra del accionante unas medidas que, a su juicio, eran las necesarias para restablecer la convivencia.

48. Por lo demás, la Sala vislumbra que el señor Manuel dirige su reproche contra las actuaciones y medidas contenidas en el acto administrativo expedido por la autoridad demandada. Precisamente, acusa a la inspección de policía de violar sus derechos fundamentales por (i) no tener la competencia para adelantar un proceso policivo en un conflicto que involucra la libertad de expresión de una persona que desarrolla actividad periodística; (ii) las incongruencias en la motivación en cuanto a la existencia de ánimo conciliatorio; en ese sentido, (iii) la imposición de requerimientos en su contra, pese a que la inspectora dejó constancia de que las partes aceptaron las “fórmulas de arreglo” y que la decisión hacía tránsito a cosa juzgada y prestaba mérito ejecutivo, como si se tratara de una acta de conciliación; (iv) por no haberle brindado el tiempo suficiente para exponer sus argumentos y (v) omitir darle la oportunidad para que presentara los recursos de ley.

D. Delimitación del asunto de tutela

49. La Sala observa del recuento de los hechos y del acervo probatorio que, a pesar de que el accionante alega la violación de los derechos a la vida, integridad física y moral, libertad, seguridad, debido proceso, libre expresión, información e igualdad, el asunto constitucional objeto de pronunciamiento se delimita a tres ejes temáticos:

Tabla núm. 2. Ejes temáticos de la controversia constitucional

Eje temático

Debido proceso

Derecho de la mujer a una vida libre de violencia

Justificación

La presunta violación del debido proceso por las posibles irregularidades cometidas por la inspectora de policía en el trámite de la audiencia, (i) por no tener la competencia para adelantar un proceso policivo en un conflicto que involucra la libertad de expresión de una persona que desarrolla actividad periodística y (ii) por la indebida motivación y falta de contradicción, así como por no haber dado la oportunidad para que el actor interpusiera los recursos de ley.

La presunta violación de la libertad de expresión en el marco de proceso policivo iniciado por afectación a la convivencia (Ley 1801/16, arts. 27 y 206). La inspección de policía dictó medidas que limitan la libre expresión del accionante, por haber publicado en redes sociales mensajes “ofensivos” en contra de funcionarios de la administración municipal.

La presunta violación de los derechos de las mujeres (convocantes) por (i) las conductas del actor constitutivas de posible acoso y (ii) la inacción de la inspectora frente a este asunto. En virtud de las facultades extra y ultra petita, es posible integrar este asunto al litigio constitucional, por cuanto se puso de presente en el trámite de las instancias, en la impugnación y fue estudiado por el a quo.

50. Con relación al tercer eje temático relacionado con los derechos de la mujer a una vida libre de violencia, la Sala resalta que su examen se justifica en las facultades extra y ultra petita del juez de tutela. Al respecto, en la sentencia SU-150 de 2021, la Corte reiteró que las

facultades extra y ultra petita permiten al juez de tutela fijar el alcance real del litigio sin limitarse a los hechos narrados en la demanda de tutela, las pretensiones y los derechos invocados. Con el fin de asegurar la eficacia del derecho sustancial, “el juez de tutela debe analizar de manera oficiosa y a partir de las circunstancias concretas del caso, cuál es el conflicto que se le presenta, cuál es el objeto sobre el que recae el debate y cuál es la pretensión que en realidad se busca satisfacer a través del amparo constitucional.” En la misma línea, en la Sentencia SU-195 de 2012 la Corte reconoció la posibilidad de que el juez de tutela pueda fallar más allá de las pretensiones formuladas por las partes, en virtud de “la primacía de los derechos inalienables del ser humano (art. 5 superior) y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.” Con base en estas facultades, y de cara a las circunstancias particulares referidas en la anterior tabla, la Sala estima pertinente examinar el asunto relacionado con la posible afectación de los derechos de la mujer a una vida libre de la violencia.

51. A partir de lo anterior, previo a emitir una decisión de fondo sobre estos asuntos, la Sala procederá a examinar si la acción de tutela cumple con los requisitos formales de procedencia.

E. Procedencia de la acción de tutela

i. (i) Requisitos generales de procedibilidad

52. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la “protección inmediata de los derechos fundamentales” de los ciudadanos por medio de un “procedimiento preferente y sumario”. De acuerdo con lo previsto por el Decreto Ley 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa por activa y pasiva, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. En el caso concreto, la Sala de Revisión observa que la acción de tutela interpuesta por el señor Manuel cumple con los presupuestos formales de procedencia, por las razones que se explican a continuación.

53. Legitimación en la causa por activa. Con base en lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Sala considera que el señor Manuel está legitimado para ejercer la acción

constitucional, dado que es un ciudadano que, actuando en nombre propio, reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la libertad de expresión, presuntamente vulnerados por la Inspección de Policía Urbana del municipio de Cortijo.

54. Legitimación en la causa por pasiva. El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad, que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. En el caso que nos ocupa, la Inspección de Policía Urbana del municipio de Cortijo, accionada dentro del trámite de la referencia, es una entidad de derecho público, a quien, tal y como se mencionó en el párrafo anterior, se le endilga la potencial vulneración de los derechos fundamentales indicados por el accionante, razón por la cual esta Sala considera que goza de legitimación en la causa por pasiva.

55. A su turno, el juez de tutela de primera instancia dispuso la vinculación de los señores Eduardo, Marcela, Camila, Ricardo, Lorena, David y Andrea por cuanto fueron quienes interpusieron la querella policiva en contra del accionante. Por esta razón, para la Sala es claro que estas personas son susceptibles de ser vinculadas al presente trámite de tutela, habida cuenta de su relación sustancial con la parte accionante y accionada y, en efecto, con un interés directo en el resultado del proceso.

56. Inmediatez. La Sala constata que la demanda de tutela cumple con el requisito de inmediatez. La audiencia cuestionada por haber vulnerado los derechos del accionante tuvo lugar el 20 de diciembre de 2022, y la acción de tutela fue presentada 10 días después. En virtud de esta temporalidad, es claro que el accionante interpuso la tutela dentro de un plazo oportuno y razonable respecto de la presunta actuación vulneradora de sus derechos fundamentales.

57. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece que la acción de tutela sólo procederá (i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz y (ii) como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. El mecanismo judicial ordinario es idóneo si “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales” y brindar un “remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados”. Por otro lado, para determinar si es eficaz el juez constitucional debe verificar su eficacia en abstracto y en concreto. El medio de defensa se considera eficaz en abstracto cuando “está diseñado para brindar una

protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados” y es eficaz en concreto cuando, “atendiendo a las circunstancias en que se encuentre el solicitante”, es lo suficientemente expedito para garantizar sus derechos.

58. Bajo los anteriores postulados, en atención a que se comprobó que el accionante cuestiona el acto administrativo expedido por la Inspección de Policía de Cortijo, es pertinente recordar que, por regla general, la acción de tutela es improcedente para cuestionar este tipo de actos. Ello, por cuanto es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138, Ley 1437 de 2011) el mecanismo que se presume idóneo y eficaz para tal efecto. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, excepcionalmente, los actos administrativos pueden ser cuestionados mediante el amparo constitucional cuando se evidencia que el mecanismo judicial ordinario carece de idoneidad y eficacia para solucionar la controversia planteada o cuando existe un riesgo de que se configure un perjuicio irremediable.

59. La acción de tutela interpuesta por el señor Manuel contra la Inspección de Policía Urbana de Cortijo procede como mecanismo definitivo de amparo. La Sala considera que la acción de tutela supera el presupuesto de subsidiariedad y procede como mecanismo definitivo de amparo para examinar la posible violación de los derechos fundamentales invocados en la demanda de tutela.

60. El demandante planteó que la Inspección de Policía de Cortijo vulneró su derecho a expresarse e informar libremente mediante las redes sociales sobre asuntos de interés público, por cuanto le impuso unas medidas que, de manera indefinida, restringieron la posibilidad de publicar cualquier tipo de mensaje contra los convocantes, pese a que estos se desempeñaban como funcionarios públicos de la administración municipal. Asimismo, alegó que la accionada transgredió su derecho al debido proceso por haber incurrido en varias irregularidades dentro del proceso policivo. Conforme a lo explicado en líneas anteriores, estas actuaciones y medidas fueron dictadas a través del acto administrativo de 20 de diciembre de 2022, expedido por la inspectora accionada, quien no ofreció la oportunidad al demandante para que interpusiera los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación. Por ello, en el caso concreto, el estudio del requisito de subsidiariedad debe centrarse en la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto que dictan medidas restrictivas de la libertad de expresión. Ello exige

realizar el análisis de la idoneidad y eficacia del mecanismo ordinario de defensa judicial –en concreto– frente al contenido de la pretensión del demandante y los derechos que están en juego, como se explica a continuación.

61. El mecanismo ordinario de defensa judicial carece de idoneidad. De manera preliminar, se podría afirmar que el accionante tenía a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para reclamar la nulidad del acto administrativo en cuestión, bajo las causales de falta de competencia, falsa motivación y/o infracción de las normas en que debería fundarse (art. 138, Ley 1437 de 2011). Lo anterior, además con fundamento en el argumento según el cual dicha jurisdicción “cuenta con los instrumentos procesales idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos fundamentales, materializados en el conocimiento del asunto por jueces especializados y el decreto de medidas cautelares de protección”.

62. No obstante, esta Corte ha advertido que el hecho de que el juez administrativo deba proteger los derechos fundamentales en los asuntos sometidos a su competencia específica y que existan medidas cautelares en la JCA, no son razones que puedan invocarse en abstracto para afirmar la improcedencia automática de la acción de tutela, pues el juez constitucional tiene la obligación de establecer, de acuerdo con el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la idoneidad y la eficacia, en concreto, de los medios judiciales ordinarios y extraordinarios con atención a las circunstancias particulares del actor.

63. Por tal razón, de cara a las particularidades del caso concreto, la Sala considera que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la JCA carece de idoneidad, puesto que no cuenta con la aptitud para resolver los problemas subyacentes a la controversia constitucional ni para producir una efectiva protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. En efecto, el asunto en cuestión no se limita a una controversia sobre la legalidad del acto administrativo acusado, sino que involucra un debate sobre la violación de tres garantías fundamentales interrelacionadas: debido proceso, libertad de expresión y derechos de la mujer a una vida libre de violencia, cuya solución debe abordarse por el juez de tutela desde una dimensión constitucional que le permita determinar el contenido y alcance de los derechos en juego y, por consiguiente, dictar la medida de protección adecuada.

64. Aunado a ello, refuerza la aptitud y procedencia de la acción de tutela el hecho de que el debate constitucional gire en torno a las restricciones impuestas por una autoridad de policía a la libertad de expresión ejercida por un periodista. La jurisprudencia de esta corporación no ha examinado en el pasado las restricciones a la libertad de expresión derivadas de la expedición de un acto administrativo de una inspección de policía. Sin embargo, como antecedente jurisprudencial relevante, debe tenerse en cuenta que en múltiples ocasiones esta Corte se ha pronunciado acerca de la afectación a la libertad de expresión por parte del Estado. Por su importancia para el examen de la subsidiariedad en el caso concreto, de tales pronunciamientos se destaca que este tribunal ha reconocido a la acción de tutela como un mecanismo dotado de la idoneidad necesaria para dar una respuesta efectiva a las restricciones impuestas a la libre expresión por actuaciones arbitrarias de órganos estatales, al considerar que este el mecanismo judicial instituido para salvaguardar los derechos fundamentales como la libertad de expresión, además por el alto valor que dicha libertad tiene en las sociedades democráticas y que esta sirve de medio para la realización de otros derechos fundamentales (carácter instrumental). De esta manera, en el asunto bajo estudio, la acción de tutela es idónea para examinar si el acto administrativo expedido por la autoridad de policía accionada violó la libre expresión del accionante.

65. El mecanismo ordinario de defensa judicial carece de eficacia. Por otro lado, la Sala también considera que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho carece de eficacia para conjurar la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados. Lo anterior, por cuanto el tiempo que podría llevar al juez administrativo resolver sobre la validez del acto administrativo en cuestión no se acompasa con la gravedad de la afectación que este habría ocasionado a la libertad de expresión del periodista, por un lado, y con la necesidad de adoptar oportunamente un remedio constitucional, por el otro. Además, si bien el CPACA establece que al interior del proceso el demandante puede solicitar el decreto de medidas cautelares (arts. 229 y 234, ibidem), debe recordarse que para tal efecto se requiere acudir a través de un abogado y que este “procedimiento, a pesar de los avances normativos en pro de la eficacia del derecho de acceso a la administración de justicia, se rige por la formalidad y por la regla de la justicia rogada”. En contraste con ello, de acuerdo con el Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela debe ser resuelta dentro de un término breve (arts. 29, 32 y 33, ibidem), “no requiere de apoderado judicial y se rige [...] por el principio de informalidad y permite la adopción de fallos extra y ultra petita”. Por tales razones, en el caso concreto, este mecanismo constitucional garantiza al demandante una

respuesta expedita a la presunta restricción arbitraria a su libertad de expresión.

66. Verificado el cumplimiento de los requisitos formales de la acción de tutela, la Sala procede a formular los problemas jurídicos con relación a los tres ejes temáticos que subyacen a la controversia constitucional.

67. Acorde con los fundamentos fácticos expuestos anteriormente en esta providencia, y con base en las facultades extra y ultra petita del juez de tutela, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión definir los siguientes problemas jurídicos:

i. (i) ¿Vulneró la Inspección de Policía Urbana de Cortijo, el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante (i) por haber adelantado un proceso único de policía, mediante el trámite de verbal abreviado, en un conflicto que, por un lado, involucra la libertad de expresión de una persona que desarrolla actividad periodística de forma independiente y, por el otro, el buen nombre de funcionarios públicos; y (ii) al no haber garantizado presuntamente el derecho de defensa y contradicción ni haber ofrecido la oportunidad de interponer recursos contra la decisión?

() ¿Vulneró la Inspección de Policía Urbana de Cortijo, el derecho fundamental a la libertad de expresión del accionante, en su faceta de libertad de prensa, al haber dictado presuntamente medidas que impedían la difusión de un discurso especialmente protegido relacionado con la información periodística de asuntos de interés general y crítica a la labor de funcionarios públicos?

() ¿Vulneró la Inspección de Policía Urbana de Cortijo, los derechos de las señoras Camila, Andrea, Lorena y Marcela a llevar una vida libre de violencia, con las actuaciones y publicaciones realizadas por el accionante, tanto de manera personal como en su perfil de Facebook?

68. Para responder a los anteriores problemas jurídicos, en primer lugar, la Sala examinará la garantía del debido proceso en el trámite de quejas por conflictos de convivencia entre particulares. Para ello, hará una descripción breve del proceso policivo, de la conciliación en el contexto mencionado y, en ese marco, se referirá a las garantías derivadas del derecho fundamental al debido proceso administrativo. En segundo lugar, reiterará la jurisprudencia constitucional relacionada con el contenido y alcance del derecho fundamental a la libertad

de expresión, con énfasis en la libertad de prensa y su ejercicio en redes sociales. En ese contexto, hará una alusión concreta a los derechos al buen nombre, honra y al derecho de la mujer a una vida libre de violencia en el entorno digital. Por último, con fundamento en este parámetro, la Sala procederá a resolver el caso concreto.

E. E. La garantía del debido proceso en el trámite de quejas por conflictos de convivencia entre particulares.

i. (i) El proceso policivo por afectaciones a la convivencia.

69. Alcance del poder, función y actividad de policía. El poder de policía tiene como finalidad mantener el orden público y la convivencia ciudadana a través de la expedición de normas de carácter general y la imposición de medidas individuales. Este se diferencia de la función y de la actividad de policía. En tal sentido, en la sentencia C-117 de 2016, la Corte precisó:

“El poder de policía se caracteriza entonces por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen.

[...] La función de Policía, supeditada al poder de policía, es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste. 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 tal como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución. En las entidades territoriales compete a los gobernadores (Art. 330 CP) y a los alcaldes (Art. 315-2 CP), quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

[...] Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.” (énfasis añadido).

70. En un Estado democrático de derecho el poder y la función de policía tiene unos límites precisos para su ejercicio, por lo cual “(i.) [d]ebe someterse al principio de legalidad; (ii.)

Debe tender a conservar y restablecer el orden público; (iii.) Las medidas que se adopten deben ser proporcionales y razonables, no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada; (iv.) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (v.) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vi.) las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales. Aspectos que de antemano impiden que el ejercicio del poder de policía atente contra los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho al debido proceso” (énfasis añadido).

71. Proceso único de policía para resolver afectaciones a la convivencia. La Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), determina el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía. Este Código señala que sus disposiciones son de carácter preventivo y, entre otras cosas, buscan definir el ejercicio de la función de policía y establecer las condiciones para la convivencia, la cual define como “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico” (arts. 1 y 5, *ibid.*).

72. Como se señaló, la ley en cita regula el “proceso único de policía”. Este procedimiento tiene por objeto regular “todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía” y se rige por los principios de “oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe”. El “proceso único de policía” se rige por dos tipos de procedimientos: “verbal inmediato” y “verbal abreviado”. Respecto de este último, la Ley 1801 de 2016, en su artículo 223, prescribe que “[s]e tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía” (énfasis añadido).

73. A su turno, el “proceso verbal abreviado” se surte en cinco etapas generales: (i) iniciación de la acción, (ii) citación, (iii) audiencia pública, (iv) recursos y (v) “cumplimiento o ejecución de la orden de Policía o la medida correctiva”. Así entonces, a petición de parte o de oficio, los inspectores de policía deben iniciar el proceso verbal abreviado contra el presunto infractor, citar a este y al quejoso a una audiencia pública, en la que, una vez escuchados sus argumentos, los invitará a conciliar. En el evento de que fracase la conciliación, si es del caso, decretará y practicará pruebas para que, a partir de su valoración, dicte una decisión con la orden o medida correctiva, si hay lugar a ello. Contra lo anterior, proceden los recursos

de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. Finalmente, luego de ejecutoriada la decisión que contenga la orden de policía o medida correctiva, se deberá cumplir en el término máximo de cinco días.

74. Funciones de los inspectores de policía frente a las afectaciones a la convivencia. El Legislador encargó a los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, en tanto autoridades de policía, el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Esta autoridad tiene el deber general de “[o]bservar el procedimiento establecido en este Código, para la imposición de medidas correctivas.” Entre sus funciones, cabe destacar que les corresponde conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en determinadas categorías: seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación y conciliar para la solución de conflictos de convivencia, cuando sea procedente.

75. El CNSCC tipifica algunas conductas de las personas como comportamientos contrarios a los diversos ámbitos de la convivencia mencionados. Por los hechos objeto de estudio, se destaca que este Código, en el libro segundo –de la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia–, capítulo I –del derecho a las personas a la seguridad y a la de sus bienes. Vida e integridad de las personas–, artículo 27, establece once comportamientos contrarios a la convivencia, que ponen en riesgo la vida e integridad de las personas. En ese sentido, el numeral primero de la norma en cita prescribe: “[r]eñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas.” Este comportamiento no ha sido objeto de análisis por la jurisprudencia constitucional ni por la de lo contencioso administrativo. Por ello, para establecer su contenido y alcance es necesario analizar las conductas que tipifica a partir de los elementos que integran la disposición, a saber:

Tabla núm. 3. Elementos normativos de la conducta regulada en el numeral 1º, artículo 27 de la Ley 1801 de 2016.

Ley 1801 de 2016, art. 27, núm. 1º.

¿Quién es el sujeto que podría incurrir en la conducta?

¿Cuál es la autoridad competente para conocer de la conducta?

Inspectores de Policía, en calidad de autoridad de policía.

Verbos rectores

Número 1: Reñir

Número 2: Incitar

Número 3: Incurrir en confrontaciones violentas que pueda derivar en agresiones físicas.

Objeto

Control sobre el comportamiento contrario a la convivencia en materia de seguridad, entendido como “Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional.”

Bien jurídico protegido

Convivencia ciudadana.

Alcance de las conductas que constituyen un comportamiento contrario a la convivencia.

Conducta 1: Reñir.

Conducta 1: “Reprender o corregir a alguien con algún rigor o amenaza. regañar, reprender, amonestar, reconvenir, increpar, abroncar, sermonear.”

Conducta 2: Incitar.

Conducta 2: “Mover o estimular a alguien para que ejecute algo.”

Conducta 3: Incurrir en confrontaciones violentas que pueda derivar en agresiones físicas.

Conducta 3: Cometer confrontaciones

bruscas, con ímpetu o una intensidad extraordinaria que pueda derivar en agresiones físicas.

Medida correctiva

Multa General tipo 2.

Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smlmv).

Objeto de la medida correctiva

Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia.

Trámite

Inspectores de policía conocen en primera instancia la aplicación de multas.

76. De conformidad con lo anterior, el artículo 27, numeral 1º, de la Ley 1801 de 2016, lo integran tres verbos -reñir, incitar o incurrir- que definen las acciones constitutivas del comportamiento contrario a la convivencia en materia de seguridad porque “ponen en riesgo la vida e integridad de las personas”. Los términos en que se encuentra regulado tal comportamiento son amplios y permitirían encuadrar diversas conductas de las personas por afectar la convivencia.

77. No obstante, del grado de indeterminación de la conducta mencionada no se sigue que comprenda como comportamiento contrario a la convivencia susceptibles de aplicación de una medida correctiva (Multa General tipo 2) la publicación de mensajes a través de redes sociales ni la divulgación a través de tal medio de expresiones que puedan resultar chocantes, groseras o poco convencionales. Ello, por cuanto, la jurisprudencia constitucional,

en armonía con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha reiterado que la protección reforzada a la libertad de expresión excluye la posibilidad de interpretar analógicamente las normas que la restrinjan. Tal garantía se deriva del principio de legalidad según el cual toda medida que imponga un límite y restricción a la libertad de expresión debe estar consagrada, de manera previa y expresa, en la ley. Por ello, la conducta regulada en el artículo 27.1 de la Ley 1801 de 2016 tampoco podría habilitar la competencia para que los inspectores de policía adelanten un proceso único de policía, bajo el trámite verbal abreviado, para dirimir conflictos entre particulares que tengan lugar en el entorno digital.

78. Medidas correctivas en el proceso único de policía. La Ley 1801 de 2016 estipula que “[t]oda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia” será objeto de aplicación de medidas correctivas. Estas no tienen carácter sancionatorio, sino que tienen por finalidad “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”. En tal sentido, en contra de los comportamientos contrarios a la convivencia, las autoridades de policía deberán aplicar las medidas correctivas “establecidas en este código y demás normas que regulen la materia” y avisar a la Policía Nacional para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público.

79. A su turno, los artículos 173 a 197 de la ley en cuestión regulan el conjunto de medidas correctivas aplicables por parte de las autoridades judiciales frente a comportamientos que afectan las diferentes formas de convivencia protegidas por este código. De manera particular, el artículo 27 ibid. establece como medida correctiva a aplicar para la conducta contraria a la convivencia “[r]eñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas”, la multa general tipo 2, la cual es equivalente a cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes.

() Conciliación a cargo de los inspectores de policía.

80. Por otro lado, la Ley 1801 de 2016 establece como uno de los objetivos específicos para mantener las condiciones necesarias para la convivencia en el territorio nacional, promover el uso de mecanismos alternativos, o comunitarios, para la conciliación y solución pacífica de desacuerdos entre particulares. De manera particular, los inspectores de policía tienen el deber “[p]romover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de

solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente” .

81. En esa línea, con ocasión de la modificación parcial de la Ley 2220 de 2022 a la Ley 1801 de 2016, los conflictos relacionados con la convivencia pueden ser objeto de conciliación por parte de los inspectores de policía “cuando los derechos de las partes en disputa sean de libre disposición, se encuentren dentro del ámbito de la convivencia, no se trate de conductas delictivas o que sean competencia de otras jurisdicciones” (art. 231, *ibíd.*). Estos podrán conocer de la conciliación “en cualquier etapa del trámite del procedimiento o en el momento en que se presente el conflicto de convivencia.” (art. 232, *ibíd.*).

82. Para tal efecto, el inspector de policía escuchará a quienes se encuentren en conflicto y les propondrá fórmulas de solución que pueden acoger o no. Señala el artículo 232 *ibíd.* que, “[d]e realizarse el acuerdo, se suscribirá el acta de conciliación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, lo cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo ante las autoridades judiciales competentes.” (énfasis añadido). Del incumplimiento a las actas suscritas en audiencias de conciliación de conflictos de convivencia, conocerán los inspectores de policía en los casos de su competencia a través del proceso verbal abreviado dispuesto en la ley.

83. Conclusión. A partir del marco legal expuesto, es dado colegir que, ante conductas que afectan la convivencia en sus diferentes categorías, el inspector de policía debe adelantar las siguientes actuaciones: (i) en calidad de conciliador, buscar que las partes resuelvan su conflicto a través de una conciliación, en las materias permitidas por la ley; o (b) como autoridad de policía, dependiendo de las materias objeto de su competencia, iniciar un proceso verbal abreviado que procure en la audiencia pública la conciliación entre el presunto infractor y el o los quejosos, esto a partir de fórmulas de arreglo propuestas por esta autoridad o por las mismas partes. En el evento de que no exista ánimo conciliatorio, el inspector de policía puede dictar una medida correctiva, si hay lugar a ello. En todo caso, bajo el trámite del proceso verbal abreviado, los inspectores de policía carecen de competencia para dirimir conflictos que tengan lugar en el entorno digital.

() El derecho fundamental al debido proceso administrativo en los trámites adelantados por las inspecciones de policía.

84. En virtud del artículo 29 de la Constitución Política, las inspecciones de policía deben cumplir con las garantías del debido proceso administrativo o judicial, según corresponda. Frente a las quejas por conflictos de convivencia entre particulares, el debido proceso administrativo les impone a estas el deber de aplicar de manera fiel el procedimiento establecido en la Ley 1801 de 2016 y demás normas pertinentes, en los términos mencionados.

85. Lo anterior implica la observancia de las garantías comunes a todo procedimiento adelantado en virtud de una función administrativa, tales como (i) el marco legal de competencia para dictar la decisión, (ii) el principio de legalidad, que exige seguir con plenitud las formas propias de cada proceso; (iii) el derecho de defensa y contradicción, entendido como el derecho a ser oído y participar desde el inicio de la actuación hasta su culminación; (iv) el deber de motivación, que protege a las personas contra la arbitrariedad o capricho del funcionario; (v) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos; y (vi) el derecho a impugnar las decisiones.

86. Precisamente, el derecho fundamental al debido proceso administrativo se traduce en este “conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración”, con el fin de lograr un “ordenado funcionamiento de la administración” y el cumplimiento de los principios de la función pública, garantizar la validez y corrección de las actuaciones de las autoridades, y resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de las personas.

87. En esa misma dirección, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los principios constitucionales mínimos que guían la actividad de la policía versan alrededor de (i) su sometimiento al principio de legalidad; (ii) la necesidad de que su ejercicio tienda a asegurar el orden público; (iii) que su actuación y las medidas a adoptar se encuentren limitadas a la conservación y restablecimiento de dicho orden; (iv) que las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, sin que puedan entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueda imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) que se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales.

88. Visto entonces que el derecho fundamental al debido proceso es transversal a todas las

actuaciones que las inspecciones de policía desarrollan, ya sea en ejercicio de la función jurisdiccional o administrativa, la Sala procede a reiterar la jurisprudencia constitucional en cuanto al contenido y alcance del derecho fundamental a la libertad de expresión.

F. El derecho fundamental a la libertad de expresión.

i. (i) Contenido y alcance de la libertad de expresión.

89. La libertad de expresión es un derecho humano y uno de los pilares sobre los cuales está fundado el Estado Social de Derecho. En el ordenamiento interno, la Constitución Política, en su artículo 20, establece que la libertad de expresión es un derecho fundamental que garantiza a todas las personas “la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”. Este precepto también consagra la proscripción de la censura y el derecho a la rectificación en condiciones de equidad.

90. La Corte Constitucional ha señalado que la libertad de expresión en sentido amplio comprende unos derechos y libertades fundamentales “específicos” y “autónomos”. Estos son:

a. a. Libertad de expresión stricto sensu o libertad de opinión, entendida como “el derecho de las personas a expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones e ideas, sin limitación, a través del medio y la forma escogidos por quien expresa”;

b. Libertad de información, que incluye la “libertad de búsqueda y acceso a la información, libertad de informar”, el derecho a recibir “información veraz e imparcial sobre hechos ideas y opiniones de toda índole”, así como “buscar información, e investigar en las fuentes donde pueda estar la información, procesar la información (...) y trasmitirla a través de un medio determinado”;

c. Libertad de prensa, referida al derecho a “fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social”; y

d. Derecho a la rectificación en condiciones de equidad.

91. De igual forma, esta Corte ha reiterado que la libertad de expresión, en tanto se vincula a la dignidad humana y comprende “la libre manifestación y comunicación del pensamiento, así como el libre flujo social de información, ideas y opiniones”, es una condición “indispensable de casi todas las demás formas de libertad” reconocidas en los sistemas democráticos. Por ello, ha reconocido la existencia de “una presunción constitucional a favor de la libertad de expresión” que, en todo caso, cabe precisar puede derrotarse según las circunstancias de cada caso concreto. Tal presunción se concreta en cuatro aspectos:

i. i. La presunción de que toda expresión se encuentra protegida constitucionalmente, “salvo que se demuestre en cada caso concreto y de forma convincente que, por sus características, se justifica la limitación de tal expresión”.

. La presunción de primacía –prima facie– de la libertad de expresión frente a otros derechos, valores y principios constitucionales en casos de conflicto, que “cesará cuando se demuestre que el otro derecho, valor o principio constitucional adquiere mayor peso en el caso concreto, a la luz de las circunstancias generales en que el conflicto se ha suscitado, y con cumplimiento de las condiciones constitucionales que admiten la limitación de esta libertad”.

. La sospecha de inconstitucionalidad de las medidas que limiten el ejercicio de la libertad de expresión, por lo que “cualquier limitación estatal sobre la libertad de expresión, a través de los actos de cualquier autoridad pública –en ejercicio de funciones legislativas, administrativas, judiciales, policivas, militares o de otra índole–, se ha de entender como una intervención constitucionalmente sospechosa”. (énfasis añadido).

92. Es del caso anotar que existen expresiones o discursos que, además de estar resguardadas por las presunciones constitucionales citadas, también gozan de una “especial protección por su importancia [...] para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia”. Así, por ejemplo, lo ha considerado la jurisprudencia de esta corporación respecto de las siguientes materias específicas: (i) el discurso político, debido a que el debate sobre “asuntos de interés público” contribuye a la discusión sobre asuntos de interés general y, en esa medida, merece una defensa constitucional intensa y (ii) el “discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y candidatos a ocupar cargos públicos”.

93. La Sala resalta que, cuando se trata de discursos sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, estos últimos tienen un margen menor de protección de sus derechos

frente a la libertad de expresión. Tal limitación tiene origen en dos aspectos: “por una parte, la decisión voluntaria de una persona de asumir en sus actuaciones determinada notoriedad; y, por otra, la asunción de funciones públicas o de relevancia pública.” Explica lo anterior el hecho de que, tanto el ordenamiento jurídico interno como internacional, han reconocido que “la expresión crítica al poder tiene un margen particularmente amplio”. En efecto, la Corte Constitucional, en línea con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, a su vez, coincide con la posición fijada por Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha determinado que “los límites a la crítica aceptable son más amplios frente a un político que frente a un particular, pues el primero conscientemente está abierto a un riguroso escrutinio de sus palabras y hechos por parte de los periodistas y la opinión pública en general, de manera que debe demostrar mayor tolerancia.”

94. En punto a las expresiones y manifestaciones críticas sobre los funcionarios e instituciones públicas, la Corte ha señalado que hacen parte del núcleo esencial de la libertad de expresión e información el derecho a disentir y, por tanto, el derecho a manifestar públicamente aquellas ideas que tiendan a la crítica de los funcionarios e instituciones públicas, los programas de gobierno, la gestión administrativa, etc. En consideración de lo anterior, así como en los principios democrático y pluralistas consagrados en la Constitución Política, este tribunal ha rechazado por inaceptable que un órgano estatal califique de “peligrosa para el orden social” una información por el mero hecho de ser crítica y que, fundado en esa razón, dicte medidas encaminadas a acallar las voces de aquellos que pretenden cuestionar una determinada política o, incluso, las propias instituciones.

95. Por otra parte, en contraste con los discursos especialmente protegidos, no están cobijadas por el conjunto de presunciones constitucionales mencionadas, las expresiones proscritas, de manera expresa y taxativa, por el marco jurídico nacional e internacional de la libertad de expresión. Estas son: (i) la propaganda en favor de la guerra; (ii) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo, que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la incitación directa y pública a cometer genocidio. Este tipo de expresiones prohibidas constituyen un campo excepcional, razón por la cual deben ser interpretados de manera restringida por el juez.

96. Aunado a ello, esta Corte ha reconocido que otros derechos pueden suscitar restricciones

válidas a la libre expresión. Sin embargo, ha advertido que estas restricciones deben estudiarse mediante una ponderación que tome en cuenta todos los aspectos relevantes de la tensión, y en este ejercicio, opera la presunción de prevalencia prima facie de la expresión. Por tales razones, las autoridades que decidan imponer una medida restrictiva o una restricción directa a la libertad de expresión deben asumir tres cargas relevantes:

“(a) «carga definitoria», según la cual la autoridad debe definir de forma precisa la finalidad que se persigue con la limitación, esto es, debe cumplirse un fundamento legal explícito y claro, que determine «la incidencia que tiene el ejercicio de la libertad de expresión sobre el bien que se pretende proteger mediante la limitación»; (b) «carga argumentativa», según la cual, en el acto jurídico que establezca la limitación se deben desarrollar los argumentos suficientes y necesarios que demuestren que se ha cumplido con todas las cargas que exige la presunción constitucional a favor de la libertad de expresión; y (c) «carga probatoria», exige que las autoridades que deciden limitar el ejercicio a la libertad de expresión con una finalidad legítima, tengan en cuenta «elementos fácticos, técnicos o científicos que sustenten su decisión (...) con una base sólida en evidencias que den suficiente certeza de su veracidad».”

97. Por último, es un presupuesto para el análisis de cumplimiento de las cargas referidas, los siguientes elementos que integran la expresión. Primero, la forma en la que se presenta la expresión objeto de protección. El ordenamiento jurídico ampara tanto expresiones propias del lenguaje convencional como las manifestadas a través de conductas simbólicas o expresivas, convencionales o no convencionales. Segundo, el contenido de la expresión. La libertad constitucional en comento protege “tanto las expresiones socialmente aceptadas como la expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias”. Tercero, el medio a través del cual se transmite o difunde la expresión, que puede ser cualquier mecanismo elegido por quien se expresa, teniendo en cuenta que cada medio en particular plantea sus propias especificidades jurídicamente relevantes, tal y como ocurre con las publicaciones en Internet, particularmente, las realizadas por personas que ejercen actividad periodística a través de redes sociales. Por su relevancia para el asunto bajo examen, a continuación, se hará una breve referencia a la libertad de prensa y la libertad de expresión en redes sociales.

() Libertad de prensa.

98. La jurisprudencia constitucional ha decantado que la libertad de prensa constituye una importante garantía dentro del Estado Social de Derecho en virtud de su contribución al diálogo social y salvaguarda de la democracia, definiéndola como una manifestación de la libertad de expresión que consagra la facultad de toda persona para “fundar medios masivos de comunicación”. Sin embargo, es importante tener en cuenta lo previsto en el artículo 73 de la Constitución, según el cual, “la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional”.

99. En ese orden, la libertad de prensa también incluye la protección de todos los sujetos que intervienen en el ejercicio periodístico, tanto los medios de comunicación como persona jurídica y los periodistas o comunicadores que difunden y transmiten la información, como sus receptores y terceros a quienes pueda llegar a afectar el contenido difundido. No obstante, quienes desarrollan la actividad periodística, tienen la responsabilidad de acreditar unas cargas de veracidad e imparcialidad, cuya finalidad es la de proteger a los sujetos involucrados en la noticia o publicación, así como garantizar el derecho colectivo de la sociedad de recibir información veraz y precisa. De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha contemplado la posibilidad de que se deriven responsabilidades ulteriores para los periodistas o las personas que en ejercicio de su libertad de expresión puedan generar daños a otras personas.

() La libertad de expresión en Internet -redes sociales-.

100. En la sentencia SU-420 de 2019, la Sala Plena de la Corte Constitucional analizó el alcance de la libertad de expresión en Internet. Señaló que este derecho fundamental “se aplica en Internet del mismo modo que en otros medios de comunicación, [motivo por el cual] las redes sociales no pueden garantizar un lugar para la difamación, el denuesto, la grosería, la falta de decoro y la descalificación”.

101. En esa oportunidad, señaló que, en el marco de las nuevas tecnologías de comunicación, las redes sociales son una herramienta que “potencializa el derecho a la libre expresión permitiendo que las personas puedan expresar su opinión y difundir información desprovistas de barreras físicas o incluso sociales que en el pasado reducían esta posibilidad a ciertas personas y a ciertas estructuras; pero, por otra, que la rapidez y espontaneidad con

la que se aplica y difunde la tecnología determina que el alcance del derecho a la libertad de expresión pueda generar mayores riesgos frente a los derechos de otras personas.”

a. a. La presunción a favor de la libertad de expresión, en sus diferentes manifestaciones, tiene plena vigencia en el entorno digital. Por lo tanto, esta garantía debe ser respetada por los Estados y protegida de intromisiones ilegítimas por parte de terceros.

b. El derecho a la libertad de expresión en Internet no es absoluto. El carácter prevalente de este derecho no significa que carezca de límites, por ende, quien lo ejerce está sujeto a las consecuencias que conlleven afectación a terceros, así como a la carga de veracidad e imparcialidad, principalmente, cuando ejerza su libertad de información.

c. El uso de las redes sociales, como Facebook, implican un mayor riesgo de vulnerabilidad de derechos fundamentales al buen nombre, a la intimidad y a la imagen. No obstante, ello no significa una cesión de tales garantías y, en consecuencia, la libre y arbitraria utilización de los datos (videos, fotos y estados).

d. La posibilidad de expresarse libremente en redes sociales no implica la publicación de cualquier tipo de mensaje. El emisor debe abstenerse de utilizar o “emplear frases injuriosas, insultos o insinuaciones insidiosas y vejaciones”. El núcleo esencial de los derechos al buen nombre, honra e intimidad del destinatario de la expresión garantizan que no sea objeto de expresiones desproporcionadas en relación con los hechos que se quieren comunicar o de insultos utilizados intencionalmente con el fin de causar un daño, perseguir u ofender.

e. La intención dañina, desproporcionada o insultante no va a depender de la valoración subjetiva que de la manifestación realice el afectado, sino de un análisis objetivo y neutral que de la misma se haga y que arroje como resultado la vulneración del núcleo esencial de los derechos al buen nombre, a la honra o a la intimidad. Así, el malestar que la expresión genere en el destinatario de la expresión ofensiva y soez no constituye prueba suficiente para afirmar la violación de los derechos fundamentales mencionados.

f. En los conflictos que tengan lugar en redes sociales también aplica la exceptio veritatis. Este es un medio que permite al emisor de la expresión exonerarse de responsabilidad frente a la trasgresión de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre, tanto en el proceso penal por los delitos de injuria o calumnia, como en la acción de

tutela.

103. Finalmente, al igual que ocurre respecto de las expresiones divulgadas en medios de comunicación tradicionales, los funcionarios públicos tienen un deber de soportar mayores cargas en el ejercicio democrático que comporta la libertad de expresión en Internet. En esta materia, son asuntos de interés público las expresiones en redes sociales relacionadas con “(i) las funciones que esa persona ejecuta; (ii) [el] incumplimiento de un deber legal como ciudadano; (iii) [los] aspectos de la vida privada relevantes para evaluar la confianza depositada en las personas a las que se confía el manejo de lo público; [y] (iv) [...] la competencia y capacidades requeridas para ejercer sus funciones.”

() Los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra como límites razonables a la libertad de expresión.

104. En línea con lo expuesto, la Sala resalta que constituyen un límite razonable al derecho a la libertad de expresión los contenidos esenciales de los derechos al buen nombre, la honra y la intimidad de las personas. En concreto, esta Corte ha conceptualizado estas garantías de la siguiente manera:

a. a. Buen nombre. El artículo 15 de la Constitución reconoce el derecho fundamental al buen nombre, como aquel que protege la reputación o apreciación que los miembros de la sociedad otorgan a una persona por su trayectoria, acciones y comportamientos en ámbitos públicos. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el buen nombre tiene una relación estrecha con la dignidad humana y es uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social de las personas. El buen nombre no es un derecho a priori del que se goce indistintamente a partir de su reconocimiento normativo. La reputación y estima social son bienes inmateriales, que se adquieren como resultado de las “conductas irreprochables”, que los individuos realizan en la esfera pública.

b. La honra. El artículo 21 de la Constitución reconoce el derecho fundamental a la honra. La honra se concibe como la “estimación o deferencia con la que cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que le conocen y le tratan, en razón a su dignidad humana”. Este derecho tiene por objeto proteger el reconocimiento que los individuos adquieren “a partir de su propia personalidad y comportamientos privados directamente ligados con ella”. Según la jurisprudencia constitucional, mientras que el buen nombre

protege la estimación social por las acciones de las personas en la esfera pública, la honra protege “la valoración de comportamientos en ámbitos privados”.

105. Las garantías fundamentales en comento son las que de manera más frecuente entran en colisión con las manifestaciones de la libertad de expresión –opinión o información-. Sin embargo, como ocurre en el caso concreto, existen escenarios específicos en los que el ejercicio de la libertad de expresión en Internet genera una tensión frente al derecho de la mujer a una vida libre de violencia.

() El derecho de la mujer a una vida libre de violencia como límite razonable a la libertad de expresión. Violencia de género en línea o digital.

106. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW (1979) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como Convención de Belem Do Pará (1994) disponen la obligación del Estado de erradicar o eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres. Por vía del bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha aplicado este parámetro para avanzar en la protección del derecho de la mujer a una vida libre de violencia.

107. A nivel legal, la Ley 1257 de 2008, en su artículo 2º, define la violencia contra la mujer como “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.” En armonía con lo anterior, la Corte ha entendido este tipo de violencia como “[...] aquella [...] ejercida contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. Pero no por el hecho de ser mujeres desde una concepción biológica, sino de los roles y la posición que se asigna a las mujeres desde una concepción social y cultural.”

108. La violencia de género contra la mujer puede ocurrir en distintos escenarios. En atención al espacio específico en el que se presenta, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que existe un tipo de violencia contra las mujeres conocida como “violencia en línea, violencia digital o ciber violencia”. Esta consiste en “[...] todo acto de violencia por razón de género contra la mujer cometido, con la asistencia, en parte o en su totalidad, del uso de las TIC, o agravado por este, como los teléfonos móviles y los teléfonos inteligentes,

Internet, plataformas de medios sociales o correo electrónico, dirigida contra una mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”.

109. La Corte se ha pronunciado, por lo menos, en dos oportunidades sobre el derecho de la mujer a una vida libre de violencia en el contexto de la violencia de género en línea. En un primer momento, en la Sentencia T-280 de 2022, lo hizo con ocasión de la tutela presentada por una mujer contra una institución educativa por la difusión no consentida de un video que la registró dentro de un baño mientras hacía una necesidad fisiológica. Posteriormente, en la Sentencia T-087 de 2023, abordó esta problemática al conocer de la acción de tutela interpuesta por nueve periodistas contra el Consejo Nacional Electoral (CNE), por los diferentes ataques en línea de los que habían sido víctimas a través de la red social Twitter, de naturaleza misógina y de contenido sexualizado, que buscaban infantilizar su oficio y censurarlas. En ese caso, las accionantes cuestionaron que, al CNE por no haber adoptado ninguna medida para hacer cesar la violencia, sancionar a los responsables y prevenirla, y criticaron el hecho de que los partidos políticos y/o movimientos ciudadanos se hubieran favorecido de las agresiones, al alentarlas o tolerarlas.

110. En las providencias anotadas la Corte avanzó en la comprensión del derecho a que las mujeres vivan una vida libre de violencia en todos los escenarios en los que participen y espacios donde desarrollen su vida, especialmente, en el entorno digital. Con ese fin, explicó que esta forma de violencia contra la mujer “es multidimensional y se manifiesta en daños psicológicos y sufrimiento emocional, afectaciones físicas, aislamiento social, perjuicios económicos, reducción de la movilidad tanto en línea como en los espacios no digitales y autocensura”.

111. Asimismo, advirtió que frente a la violencia de género en línea, “los Estados deben hacer pedagogía sobre la gravedad de esta forma de violencia; implementar medidas internas de prevención; diseñar mecanismos judiciales idóneos y efectivos; proporcionar asistencia jurídica; asegurar una investigación coordinada de los hechos vulneradores; identificar a los responsables y sancionarles; establecer medidas de reparación (i.e. compensación financiera y atención en salud) y crear protocolos de investigación y actuación como garantías de no repetición”.

112. Finalmente, en punto a los remedios constitucionales adoptados, se destaca que, al

constatar un déficit de regulación sobre esta materia, en ambas oportunidades, la Corte exhortó al Congreso de la República “para que cumpla con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos en relación con la prevención, protección, reparación, prohibición y penalización de la violencia de género digital.”

G. G. Solución del caso concreto.

114. La Sala procederá a resolver los tres problemas jurídicos planteados. Para ello, es preciso recordar que, a través de la acción de tutela, el señor Manuel ataca el acto administrativo por medio el cual la Inspección de Policía Urbana de Cortijo impuso unas medidas restrictivas a su libertad de expresión, bajo el argumento de que las divulgaciones del accionante en redes sociales contra siete funcionarios de dicho municipio constituían un comportamiento contrario a la convivencia, que ponía en riesgo la vida y la integridad de las personas.

i. (i) Solución del primer problema jurídico: la inspección de policía vulneró el derecho al debido proceso administrativo del actor.

115. En el contexto anterior, la Sala comprueba que la autoridad accionada violó el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante, por haber actuado por fuera del marco de sus competencias, incurrir en una indebida motivación, restringir el derecho de defensa y contradicción, e impedir la impugnación de la decisión. Lo anterior, encuentra sustento en las siguientes razones.

116. En primer lugar, la inspección de policía se extralimitó en sus competencias por haber adelantado un proceso verbal abreviado frente a un conflicto relacionado con la libertad de expresión. Como se explicó, conforme a lo dispuesto por la Ley 1801 de 2016, las inspecciones de policía están facultadas para conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de “seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación” (art. 206.2, *ibid.*). Particularmente, el artículo 27 de la ley en cuestión establece los comportamientos contrarios a la convivencia, que ponen en riesgo la vida y la integridad de las personas, y define el tipo de medidas correctivas aplicables. Entre tales comportamientos, se encuentra la de “Reñir, incitar o incurrir en confrontaciones

violentas que puedan derivar en agresiones físicas.” (art. 27.1, *ibid.*), la cual es objeto de la medida correctiva denominada “Multa General tipo 2”, equivalente a cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes. Los inspectores de policía pueden adelantar un proceso único de policía, a través del trámite verbal abreviado, para determinar si hay mérito o no para imponer las medidas correctivas previstas en la ley.

117. En la parte motiva de este fallo, a partir de un análisis de los elementos normativos que integran la conducta regulada en el artículo 27.1 de la Ley 1801 de 2016, quedó demostrado que esta norma no prevé expresamente como comportamiento contrario a la convivencia la publicación de mensajes a través de redes sociales ni la divulgación a través de tal medio de expresiones que puedan resultar chocantes, groseras o poco convencionales. Tampoco establece que los conflictos entre particulares que tengan lugar en el entorno digital sean objeto del proceso único de policía en el trámite verbal abreviado.

118. De hecho, la Sala demostró que, bajo el estándar reforzado de protección a la libertad de expresión, no es admisible afirmar que la norma en cuestión, por su grado de indeterminación, comprenda las conductas relacionadas con la divulgación de expresiones (opiniones e información) a través de la Internet. Aceptar la validez de tal razonamiento implicaría, primero, desconocer el principio de legalidad, que exige tipificar en la ley, de manera previa, clara y expresa, toda medida que pretenda restringir o limitar la libre expresión, y segundo, ampliar las facultades discrecionales de las autoridades para restringir este derecho humano, en contravía del criterio reiterado por la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

119. En el caso concreto, la inspección de policía accionada actuó con desconocimiento del parámetro expuesto, pues consideró que la queja de los convocantes contra el accionante, en sí misma, comportaba una afectación a la convivencia que la habilitaba para iniciar un proceso único de policía, bajo el trámite verbal abreviado. Lo anterior, a pesar de que el alcance de la conducta regulada en el artículo 27.1 de la Ley 1801 de 2016 no comprende expresamente la divulgación de expresiones a través de redes sociales ni la publicación de mensajes cuyos destinatarios puedan estimar ofensivos o violatorios de sus derechos al buen nombre y la honra.

120. La accionada consideró que las publicaciones realizadas por el periodista en su perfil de

Facebook no eran más que una incitación a confrontaciones que podían derivar en agresiones físicas. Sin embargo, tal comprensión limitada de la situación dejó de lado que el señor Manuel actuó en ejercicio de la libertad periodística con el fin de informar de asuntos de interés público y cuestionar la labor de los funcionarios locales. En ese sentido, las críticas en un lenguaje poco convencional, por más de que hubiesen generado inconformidades, no podían haberse calificado por la autoridad de policía como comportamientos contrarios a la convivencia capaces de poner en riesgo la vida e integridad de los destinatarios y, en efecto, justificar la imposición de medidas restrictivas a la libertad de expresión, que incluso no están previstas taxativamente en la ley. La inspección de policía entonces interpretó y aplicó de manera extensiva la norma en cuestión a una forma de la libertad de expresión que, además de no estar comprendida bajo sus efectos, solo puede ser limitada a través de una medida consagrada en la ley, de manera previa, expresa, taxativa, precisa y clara.

121. Por lo demás, para la Sala el razonamiento equivocado de la accionada constituye una vulneración del principio de legalidad que, como garantía del debido proceso, exige seguir con plenitud las formas propias de cada proceso. La accionada aplicó de forma desprevenida el marco legal de sus competencias, pues la Ley 1801 de 2016 no la facultaba para iniciar un proceso único de policía, bajo el trámite verbal abreviado, ni controlar e imponer medidas correctivas contra el periodista señalado de afectar con sus publicaciones en redes sociales el buen nombre y la reputación de algunos funcionarios del municipio de Cortijo.

122. Frente a este tipo de conflictos, las inspecciones de policía únicamente pueden servir de conciliador entre las partes en disputa, en cumplimiento de sus funciones legales (art. 206, 232 y 234 ibid.) Es su deber promover el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, en esa medida, buscar que las partes lleguen a una solución pacífica y de mutuo acuerdo que evite el escalamiento del problema y un desgaste para la administración de justicia. En el asunto bajo estudio, del acta y grabación de la audiencia, se advierte que la inspectora de policía municipal confundió el procedimiento establecido para el ejercicio de su función de policía con las facultades de conciliador que le reconoce el Estatuto de Conciliación (Ley 2220 de 2022, que modificó parcialmente Ley 1801 de 2016). Ello, comoquiera que impartió el trámite de un proceso verbal abreviado para controlar la conducta del periodista, cuando lo que en realidad le correspondía era fungir como “tercero neutral” y proponer fórmulas de solución a las partes. Tal yerro condujo a que dictara un acto administrativo restrictivo de la libertad de expresión, sin tener la competencia para hacerlo.

123. En segundo lugar, la inspección de policía incurrió en una indebida motivación de la decisión. En el acto administrativo objeto de reproche la accionada dejó constancia de que al no haber ánimo conciliatorio entre el accionante y los convocantes debía imponer unos “requerimientos” contra el infractor, pero en un momento posterior, sin explicación alguna, manifestó que las partes aceptaron “por mutuo consentimiento” las “fórmulas de arreglo”. En tal sentido, en la grabación de la audiencia, la inspectora otorgó la palabra a las partes para presentar sus argumentos (minuto 9:45) y luego procedió a emitir una decisión de fondo (parte dos – minuto 43:08). De esta manera, la inspectora no propuso fórmulas de solución para un arreglo pacífico entre las partes, sino que, por el contrario, asumió que no había ánimo conciliatorio (parte dos – minuto 38:00). Ello, a pesar de que, por lo menos, el accionante había manifestado su intención de conciliar (parte dos – minuto 38:00). Lo anterior demuestra que la decisión de la inspección de policía accionada es arbitraria y caprichosa por cuanto está desprovista de todo fundamento fáctico y jurídico.

124. En tercer lugar, la inspección de policía violó el derecho a la defensa y contradicción. Otra irregularidad procesal que afectó el derecho al debido proceso, en su faceta de defensa y contradicción, fue la omisión en darle al actor el traslado previo o en la misma audiencia, de la prueba documental aportada por los querellantes que contenía todas las publicaciones objeto de discusión. Con independencia de que estas hubiesen sido tomadas del perfil de Facebook, debía permitírsele al periodista conocer y cotejar esos documentos para ratificarlos, tacharlos o simplemente manifestar lo que estimara pertinente. Lo anterior se comprueba a partir de la forma en que la accionada dirigió la audiencia.

125. Por último, la inspección de policía no garantizó al actor el derecho a impugnar las medidas restrictivas de sus derechos. Al hilo de lo expuesto, la autoridad demandada, con abierto desconocimiento del marco de sus competencias y del principio de legalidad que orienta la función de policía, dictó unas medidas que no están consagradas en la Ley 1801 de 2016 ni corresponden a “fórmulas de arreglo” en el marco de una conciliación. Además, en un abierto desconocimiento del artículo 74 del CPACA, omitió dar la oportunidad para que el actor interpusiera los recursos de reposición y, en subsidio, apelación contra el acto administrativo, al haberle reconocido de manera equivocada a tal determinación aparentes efectos de cosa juzgada y de mérito ejecutivo. Por lo demás, violó la garantía derivada del debido proceso consistente en el derecho a impugnar las decisiones.

126. En definitiva, lo que se constata en el trámite impartido por la inspección de policía a la queja presentada contra el accionante, es el desconocimiento de las competencias asignadas por la Ley 1801 de 2016 y, como consecuencia de ello, la afectación en distintos niveles del derecho al debido proceso.

() Solución del segundo problema jurídico: la inspección de policía vulneró el derecho a la libertad de expresión, en su faceta a la libertad de prensa.

127. En línea con lo expuesto, la Sala considera que, como consecuencia de la extralimitación de las competencias asignadas en la Ley 1801 de 2016, la Inspección de Policía Urbana de Cortijo también violó el derecho fundamental del accionante a expresarse libremente y desarrollar su actividad como periodista o comunicador independiente en dicho municipio.

128. Para la adecuada comprensión de esta conclusión, se seguirá la metodología utilizada en recientes oportunidades por esta corporación para analizar las controversias relacionadas con la libertad de expresión. Por ello, en primer lugar, examinará el contexto fáctico en el que se difundió la expresión. En segundo lugar, revisará ésta a la luz de los criterios definidos por la jurisprudencia para comprender su alcance. En tercer lugar, expondrá las razones que demuestran la violación de la libertad de expresión, en su faceta de libertad de prensa.

129. Primero. Contexto fáctico. La jurisprudencia de esta corporación, secundando a la dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado la importancia de analizar la expresión en su contexto para delimitar la controversia e identificar los aspectos relevantes de cara a una posible violación de la libertad de expresión.

130. En el caso concreto, a modo de síntesis, las expresiones del accionante se divulgaron a través de su cuenta de Facebook en desarrollo de una actividad periodista y en un contexto de debate político sobre las funciones desempeñadas por varios funcionarios de la administración del municipio de Cortijo. La inspección de policía municipal intervino en el conflicto mediante la adopción de medidas que restringen la posibilidad de que el actor siga publicando este tipo de contenido.

131. Segundo. Criterios para comprender el alcance de la expresión cuestionada.

Como se indicó, la libertad de expresión ampara la forma, contenido y medio a través del que se transmite la expresión. Tales aspectos, ya sea uno o todos, pueden entrar en conflicto con derechos de terceros. Para determinar el alcance de la expresión, el equilibrio entre los derechos en tensión y la manera adecuada de garantizarlos, esta Corte ha empleado los criterios “de quién comunica, sobre quién o qué comunica, a quién comunica y cómo comunica”. A partir del contexto fáctico en el caso concreto, la Sala responderá a estas preguntas:

132. (i) Quién comunica: el señor Manuel nació en Cortijo. Es profesor jubilado y se autoproclama periodista por las publicaciones que, por lo menos, desde principios del año 2018, ha hecho en su perfil de Facebook respecto de asuntos de interés general para el municipio referido y sobre algunos de los funcionarios de la administración municipal, a los que se hará referencia más adelante.

133. La Sala observa que existe una controversia con relación a la calidad en la que el accionante publicó los mensajes reprochados, lo cual incide en la definición de su naturaleza y en el parámetro aplicable a la controversia. Por una parte, el señor Manuel afirmó en el escrito de tutela que divulgó la información como periodista. Por otra parte, los accionantes cuestionaron tal afirmación, al considerar que en la audiencia pública ante la inspección de policía no se presentaron los soportes que acreditaran el ejercicio de esa profesión.

134. Para resolver lo anterior, es importante reiterar que “el título [o una tarjeta] profesional de periodista o en el área de comunicaciones no puede ser exigido como una condición para cumplir la actividad de informar, pues nuestro ordenamiento jurídico consagra la libertad de información como un derecho fundamental de toda persona.” Lo determinante para identificar los deberes específicos que debe cumplir quien transmite la información, es la naturaleza de la actividad periodística, mas no la posesión de un título o tarjeta profesional de periodista. Por ello, cuando se discute que el emisor del mensaje ejerza dicha profesión, el juez debe examinar los elementos de prueba y las circunstancias particulares para determinar si la persona desarrolla una actividad periodística.

135. Bajo ese parámetro, de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, la Sala constata que el señor Manuel ejerce la actividad periodística en el municipio de Cortijo, por las siguientes razones. Primero, aunque en la audiencia pública solo se identificó como

“profesor jubilado”, se observa que, por lo menos, entre los años 2018 a 2022 ha publicado múltiples artículos en su perfil de Facebook sobre hechos de interés general para los habitantes del municipio, tales como la prestación de los servicios de salud y educación. En ese contexto, ha cuestionado, de manera directa, la labor de algunos funcionarios públicos. Segundo, el actor se identificó como periodista en la demanda de tutela, calidad que, a su vez, es reconocida por la FLIP y medios de comunicación regionales. Por lo demás, es dado afirmar que las publicaciones objeto de estudio fueron hechas por el actor en el desarrollo de su actividad como periodista o comunicador independiente.

136. (ii) Sobre qué y sobre quién se comunica: en sus mensajes en Facebook, el señor Manuel acude a la sátira para comunicar hechos de interés general sobre el municipio de Cortijo y, en especial, hacer una crítica política al desempeño de algunos de sus funcionarios, así como a su idoneidad para ocupar cargos públicos.

137. Por otro lado, al momento de la interposición de la tutela, los funcionarios objeto de los señalamientos del accionante ocupaban los siguientes cargos públicos en el municipio de Cortijo: (i) Eduardo, docente; (ii) Marcela, docente; (iii) Camila, secretaria de gobierno; (iv) Ricardo, concejal; (v) Lorena, secretaria del alcalde municipal; (vi) David, concejal; y (vii) Andrea, secretaria de educación y desarrollo social.

138. En diciembre de 2022, tales funcionarios presentaron denuncias contra el accionante ante la FGN por los delitos de injuria y calumnia y unas querellas ante la Inspección de Policía Urbana del municipio de Cortijo. La inspección de policía avocó competencia para conocer de la querella bajo el procedimiento del proceso verbal abreviado consagrado en la Ley 1801 de 2016. En audiencia pública dictó unos “requerimientos” contra el accionante a fin de que cesara la divulgación de mensajes contra los convocantes o querellantes, pero, a su vez, dejó constancia que tales medidas eran unas “fórmulas de arreglo” aceptadas por “mutuo consentimiento” entre las partes. Como se señaló, tales actuaciones y medidas quedaron plasmadas en el acto administrativo controvertido por el accionante.

139. (iii) A quién comunica: los mensajes cuestionados se publicaron en el perfil del accionante en Facebook, red social ampliamente conocida por el poder en la transmisión de la información. De ahí que, el grado de difusión del mensaje depende del número de seguidores de quien lo emite. Para el momento en que fue interpuesta la acción de tutela, el

perfil “Manuel” contaba con 1.752 “amigos”. En tal sentido, aunque se podría pensar que sus comentarios interesan principalmente a los habitantes del municipio de Cortijo, estos llegan a una audiencia indeterminada.

140. (iv) Cómo comunica: como se ha venido señalando, a través de su perfil en Facebook, el accionante realizó múltiples publicaciones en las que hace una crítica al desempeño individual de los funcionarios en sus cargos públicos, en algunas ocasiones con adjetivos negativos, expresiones ofensivas o a través de la sátira. En cuanto a esta última forma de discurso, las publicaciones realizadas por el accionante se pueden enmarcar en el contexto de la sátira, por cuanto, en un tono de alguna forma provocante, acude a la ironía y la exageración de los hechos y conductas acerca de algunos de los funcionarios públicos de la administración municipal para informar acerca de asuntos de interés general.

141. Como lo informó la FLIP en su intervención, en el plano del Derecho Internacional de los Derechos Humanos existen lineamientos de protección específicos respecto el discurso satírico. A manera de ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Tuğalp v. Turkey*, determinó que una crítica fuerte hecha al entonces primer ministro turco y actual presidente Recep Tayyip Erdoğan, que utilizaba un estilo satírico, estaba protegida por la libertad de expresión, sosteniendo que son susceptibles de protección constitucional “no sólo las “informaciones” o “ideas” que son consideradas como inofensivas (...), sino también aquellas que ofenden, escandalizan o molestan”. En igual sentido, en el caso *Vereinigung Bildender Künstler v. Austria*, se protegen expresiones altamente ofensivas por su carácter satírico y político, por considerarse un acto comunicativo, protegido por el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

142. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos decidió proteger el discurso satírico en el caso *Hustler Magazine v. Falwell*, destacando que “[E]l hecho de que la sociedad considere que un determinado discurso es ofensivo no resulta razón suficiente para suprimirlo. De hecho, si lo que ofende es la opinión de quien se expresa, esa consecuencia es una razón para brindarle protección constitucional, dado que es un principio central de la Primera Enmienda que, en el mercado de las ideas, el gobierno debe adoptar una actitud neutral”.

143. Por otra parte, además del discurso satírico sobre la función pública en el municipio de

Cortijo, el actor también publica mensajes en los que opina e informa acerca de hechos de interés general que tienen lugar en el municipio de Cortijo. Asimismo, encuentra en la mencionada red social un espacio para narrar sus conflictos personales con miembros de la administración municipal, incluso insinuar sobre sus aspiraciones políticas. Las expresiones del actor entonces se relacionan con una actividad como periodista o comunicador independiente y se presentan en un contexto de debate político por las diferencias que este tiene respecto de la forma en que funciona el Gobierno local. El tono y la frecuencia de tales publicaciones denota el malestar e inconformidad de los funcionarios, quienes decidieron acudir a acciones legales en contra del actor.

144. Tercero. Razones que sustentan la violación del derecho a la libertad de expresión del periodista. A partir del contexto fáctico expuesto, se tiene que, en el marco de la audiencia pública realizada el 20 de diciembre de 2022, la inspectora de policía impuso unos “requerimientos” contra el accionante. La primera medida consistió en ordenar al periodista “abstenerse” de publicar “cualquier” escrito, comentario o comunicación en “cualquier” medio o red social en el que se mencione o haga alusión, de manera personal o metafórica, a las personas convocantes en el proceso policivo. Como segunda medida, le ordenó que eliminara de sus redes sociales “todos” los escritos en los que hiciera referencia a estas personas, ya sea de manera personal, metafórica o alusiva.

145. La Sala considera que tales “requerimientos”, materialmente, constituyen medidas restrictivas a la libertad de expresión que no se encuentran previstas en la ley aplicada por la inspección de policía para tramitar la queja en contra de las publicaciones realizadas por el accionante. En concreto, la Ley 1801 de 2016 no establece la competencia para que los inspectores de policía impongan medidas correctivas con el fin de limitar la divulgación de una opinión o de información cuando esta pueda afectar derechos de terceras personas. A pesar de ello, la accionada dictó órdenes tendientes a restringir la libre expresión del periodista con pleno desconocimiento de la garantía constitucional según la cual solo pueden aplicarse las restricciones a la libertad de expresión que la ley regule con exactitud.

146. Lo anterior, a su vez, derivó en una afectación a un discurso especialmente protegido por la Constitución. Los mensajes del accionante fueron divulgados en desarrollo de una actividad periodística y en un contexto de debate político sobre las actividades desempeñadas por varios funcionarios de la administración del municipio de Cortijo. La

accionada ignoró la trascendencia que tiene este tipo de discursos en un sistema democrático y que, precisamente por esa razón, estos están cobijados por la presunción prima facie de la libertad de expresión. Lo anterior sustenta en los siguientes elementos de juicio:

Tabla núm. 4. Publicaciones realizadas por el actor respecto de asuntos de interés público.

Tema de interés público

Fecha de publicación

Texto extraído de las publicaciones

Problemas en la prestación del servicio público de salud.

13 de julio de 2019

“HOSPITAL DE CORTIJO ¿EN CUIDADOS INTENSIVOS Y A PUNTO DE MORIR?

Acorde con los comentarios que dicen quienes han padecido inclemencias como: demora en la atención, diagnósticos médicos equivocados, la rosca imperante para la posible atención. La máquina de rayos X no está funcionando. Entonces, si, parece que nuestro hospital está moribundo.”

Presunta infracción a las medidas de bioseguridad en el contexto de la pandemia por el virus Covid-19

1 de agosto de 2020

“LA SECRETARIA DE GOBIERNO DEBE RENUNCIAR POR RESPETO AL PUEBLO Y AL MISMO ALCALDE.

Debe renunciar, pero no porque yo lo diga, sino porque existen razones jurídicas, legales y morales que solo dan estupor y vergüenza, cuando después de haber cometido tal exabrupto, esta joven sigue atornillada en el cargo como si nada hubiera pasado. Miremos lo que hizo:

1. Supuesta violación a la ley seca, pues en el video y fotos que tengo se ve una botella de licor en una mesa y al lado gargantas deseosas.
2. Menores de edad en la supuesta fiesta al lado de licor.
3. No uso del tapabocas.
5. Fiesta familiar de una alta funcionaria del gobierno local que por ocupar el segundo cargo más importante del municipio, es la más indicada para dar ejemplo.
6. VIOLACIÓN CLARA A LA LEY y directrices del Presidente de la República y del Alcalde local.”

Problemas en la prestación del servicio público de alumbrado.

25 de junio de 2021

“AL CAMPESINO LE COBRAN ALUMBRADO PÚBLICO A CAMBIO DE LA OSCURIDAD.

(...) Preocupado por conocer más sobre el cobro de alumbrado público en las veredas, averigüé mucho y quise hablar con un Concejal ...pero nada.

(...) Tenemos que derrotar y desterrar a los avivatos y demagogos que en elecciones pelan los colmillos y reparten abrazos y caricias como las mercaderes del sexo que ofrecen y ofrecen y muchas veces no tienen ni que dar”.

Problemas en la prestación del servicio público de educación

5 de febrero de 2021

“EN CORTIJO LA EDUCACIÓN CAMINA BIEN PERO EL INTERNET COJEA Y MUCHO.

“(…) Fue por ello que me di a la tarea tediosa y agotadora de investigar desde aquí, desde la tercera ciudad más importante de Colombia, el cómo anda la educación en nuestro pueblo ahora con esta emergencia que obliga a estudiar ya sea semipresencial o a control remoto, aunque próximamente comenzaremos con la alternancia que es la combinación entre lo presencial y lo virtual”.

12 de febrero de 2021

“LOS DONMATIEÑOS TENDREMOS QUE CAMBIAR ASÍ LO ORDENA ESTA TEMIBLE Y TERRIBLE PANDEMIA.

“(…) Y para que calibre la justificación de mi reclamo que es de toda la comunidad de la vereda, le cuento que la escuelita nuestra lleva un año sin luz eléctrica y se han hecho los respectivos anuncios ante la Alcaldía.

(…) Señor mandatario Camilo, esto es inaudito. Pero más que la oscuridad de la escuela, preocupan más las tinieblas azarosas y el entredicho en que funcionarias como esta tan incompetente, pueden socavar sus buenas intenciones de un buen gobierno”.

12 de diciembre de 2021

“(…) Y tanto descalabro que hay en la educación local. El mal manejo educativo durante la pandemia y la pos pandemia por parte de tan ineficiente funcionaria es latente, preocupante y urgente de corregir. El proceso ENSEÑANZA-APRENDIZAJE lo veo mal, pero muy mal.

15 de febrero de 2022

“LOS ESTUDIANTES VOLVIERON A CLASES PERO LA BUENA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN PALOSANTO SIGUE EN PARO.

(…) Y saber que todo esto, desde hace tiempos fue dado a conocer a la administración municipal, dicen, hace más de un año. Pero todas esas comunicaciones fueron engavetadas en los archivos polvorientos del olvido, al parecer fueron archivados por la irresponsabilidad y la negligencia de una Secretaria de Educación.

(…) Cómo desconocer que se carecen de medios tecnológicos. El internet es pésimo, o no existe en algunos lugares. En Palosanto, creo, hay diez computadores de 30 que se robaron. Hay pobreza en la calidad de los aprendizajes, y desde luego, la educación virtual no contribuye a la integral. No es lo mismo estudiar presencial que virtual desde la casa.

Los resultados son alarmantes. Proporcional al número de estudiantes, muchos pierden el año. La deserción es grande. Los puntajes en pruebas del ICFES, el año pasado, por ejemplo,

son nada halagadores.”

15 de julio de 2022

“(…) Me duele mi pueblo con el declive que va teniendo la calidad de la educación, pero ante todo la moral, esos valores y virtudes que los niños y jóvenes están perdiendo y en ellos recae el porvenir del pueblo y sin buena educación no hay futuro”.

26 de julio de 2022

(…) En Palosanto se está embolatando el futuro de la juventud u posteriormente en otro escrito les contaré el detrimento y problemas de la educación que atraviesa el corregimiento con responsabilidad directa de una Secretaria de educación (Andrea) que es solo de nombre”

29 de julio de 2022

“Señor Alcalde CON AMOR Y RESPONSABILIDAD

Lance siquiera una mirada a Palosanto

“(…) Yo no soy nadie para hacerlo pero también convoco a la Secretaria de educación Andrea para que obre con razón y sensatez y sea consiente que no solo en Cortijo y algunas veredas, no ha hecho suficiente labor, pero a Palosanto, sí que la ha dejado al garete, a la deriva, al olvido, y por eso, pareciera que esa juventud se nos están saliendo de las manos de Dios”.

147. La Sala insiste en que la expresión crítica al poder tiene un margen particularmente amplio. En ese contexto, el accionante en su rol de periodista independiente precisamente ha cuestionado de manera constante el papel de algunos funcionarios públicos del municipio en asuntos que son interés general. Si bien para tal cometido ha utilizado la sátira y expresiones no convencionales, que incluso pueden considerarse ofensivas, es importante recordar que las personas que adquieren la condición de funcionarios públicos se someten a un mayor escrutinio y nivel de tolerancia frente a las críticas. En la actuación seguida contra el accionante por parte de la inspectora se dejó de lado este postulado importante sobre la libertad de expresión para, en su lugar, darle paso a una aplicación automática e irreflexiva de las normas que regulan el poder, la función y la actividad de policía.

148. Como se anunció en la parte motiva (ver supra, núm. 93), el disenso es uno de los elementos de la esencia de la libertad expresión. La posibilidad de manifestar públicamente aquellas ideas que tiendan a la crítica de los funcionarios e instituciones públicas, los programas de gobierno, la gestión administrativa, entre otros asuntos de interés público, es una garantía propia de nuestro Estado constitucional, democrático y pluralista (art. 1º, CP). Por tanto, para la Sala resulta inaceptable que, bajo una lógica autoritaria, la inspectora de policía demandada hubiese dictado medidas restrictivas de la libertad de expresión, en su faceta de libertad de prensa, amparada en una errónea comprensión de las facultades y procedimiento previsto en la Ley 1801 de 2016 y, más grave aún, en una equivocada percepción de que el periodismo crítico a la función pública es per se contrario a la convivencia ciudadana.

149. Adicionalmente, cabe resaltar que la ambigüedad de las medidas mencionadas afectó con mayor intensidad el derecho a la libertad de expresión del demandante. En efecto, la prohibición genérica de abstenerse de publicar “cualquier” información en “cualquier medio o red social” impactó significativamente la libertad de prensa en dos dimensiones: (i) la individual, pues impidió al periodista seguir transmitiendo información de asuntos de interés general, y (ii) la colectiva, porque restringió el derecho de la sociedad, en particular a la comunidad de Cortijo, a recibir información que les incumbe.

150. Las circunstancias descritas anteriormente, evidenciadas por los jueces de tutela en el trámite de las instancias, confirman el desconocimiento del derecho fundamental a la libertad de expresión, en su garantía a la libertad de prensa.

152. La Sala decretó y practicó pruebas para conocer del estado actual de la controversia entre el accionante y los convocantes. No obstante, no fueron allegados elementos de prueba que permitan a la Corte abordar el presunto “acoso judicial” al que se refiere la FLIP. Por ello, y habida cuenta de que, los hechos constitutivos de acoso judicial se imputan a actuaciones de otras autoridades no accionadas en este trámite, el accionante podría acudir a los mecanismos judiciales idóneos y eficaces para denunciar el presunto “acoso judicial”, si así lo estima pertinente. Esto mismo ocurre frente a las aparentes amenazas que el actor afirmó haber recibido por publicaciones realizadas en desarrollo de su actividad de periodista independiente. Si lo estima necesario, puede acudir a solicitar las respectivas medidas de protección ante las autoridades competentes.

() Solución al tercer problema jurídico: la inspección de policía, el actor y los jueces de instancia desatendieron sus deberes frente al derecho de la mujer a una vida libre de violencia.

153. Expuestos en los anteriores términos los errores cometidos en el proceso verbal abreviado, que concluyó con la expedición del acto administrativo cuestionado, llama la atención de la Sala que la inspectora de policía hubiese omitido darle la importancia que correspondía a las denuncias presentadas por las funcionarias públicas contra las conductas del accionante por presuntamente haber violado su derecho a llevar una vida libre de violencia.

154. Examinada la prueba documental sobre las publicaciones en redes sociales del accionante y escuchados los audios de la audiencia pública, específicamente en las intervenciones de las funcionarias de la administración del municipio de Cortijo, se advierte que en el ejercicio de su actividad como periodista o comunicador independiente, el accionante hizo señalamientos contra ellas que, aunque podrían tener el propósito de cuestionar su desempeño en los cargos públicos que ocupaban, terminaron por afectar su derecho a una vida libre de violencia en el entorno digital. Ello, por cuanto, en varias ocasiones, se refirió a ellas con expresiones ofensivas y denigrantes hacia la mujer. Así lo demuestra las transcripciones de los mensajes divulgados en Facebook por el actor y de los alegatos presentados en el curso de la audiencia pública.

Tabla núm. 5. Actuaciones y mensajes del accionante contra las mujeres convocantes.

Convocante

Fecha de publicación

Texto extraído de las publicaciones / Declaración en la audiencia.

Camila

(Secretaria de Gobierno del municipio de Cortijo)

26 de junio de 2020

ÑAPA 1

Academia de baile ROMPECADERAS

En plena cuarentena, vuélvase experto en baile de: lambada, champeta, reggaetón, twerking,, hip-hop, shuffle, kizomba, bachata y Zumba. Aprenda a bailar en un 2x3. Venga aprenda y practique: jeta con jeta, pechito con pechito, obligo con ombligo, cachete con cachete!. Siéntase en otro mundo con el malabarismo y la soltura de la profesora rompecaderas, goce a lo lindo viendo su cuerpo escultural, la dama sensual y tentadora, la Chaquira donmatieña, que desafía hasta el coronavirus con su baile revoloteado y, wépale, y wépale! Inscripciones en la Secretaría de Gobierno, pregunte por CAMILA PACHANGA.

8 de julio de 2020

(...) Pero, ¡por Dios! Cómo toda una Abogada que conoce las Leyes y su aplicación, patea la normatividad de esa manera. De qué universidad es egresada esta joven que no recibió cátedra de Ética profesional, o, a lo mejor fue que no asistió por irse a rumbear. A la ligera, pudiera uno pensar que se graduó fue en la inexistente y virtual universidad de la vereda Mocorongo.

25 de julio de 2020

ÑAPA 3. Muy bonita la celebración del 20 de julio, pero, menos la bandera Nacional que se exhibía en la Alcaldía que está más desteñida y deteriorada que la imagen de la actual secretaria de Gobierno del pueblito la Señorita Camila.

18 de octubre de 2020

LA SECRETARIA DE GOBIERNO (E) CAMILA.

ES REPUGNANTE REPUDIABLE O CAMORRERA?

Y para nadie de mis lectores piense que le tengo cargadilla bronca a Camila, narro aquí lo sucedido. Lo que pienso es que esta abogadilla es inane e inoperante.

(...)

Según averigüé en el ministerio de Educación, esta joven si se graduó como Abogada, pero en la carrera al parecer, enfatizó fue en pachanga y baile o en diversiones anticonstitucionales y hasta de pronto en gourmet, gastronomía y alta cocina. De ahí que hasta podrá ser una experta guisa para impulsar nuestro plato típico de EL BENDITO CHICHARRÓN. Pero para secretaria de Gobierno: Nanay, nanay.

6 de diciembre de 2020

(...) Renuncie, que usted es agua sucia, en cuyo río de olas encrespadas con aguas pestilentes y putrefactas, son muy mal ejemplo para todos los empleados de la Alcaldía y los puede contaminar con ese censurable proceder del pasado.

14 de diciembre de 2020

Lo que hay que entender, es lo que es un perfil para un cargo. Yo, por ejemplo, no le veo el perfil ni fisionomía a Camila para ser Secretaria de Gobierno, pero sí le noto actitudes y aptitudes para trabajar por ejemplo, en la fábrica de licores. Pienso, que sería una gran catadora, impulsadora y vendedora del aguardiente antioqueño.

21 de febrero de 2021

ÑAPA 1 Le pido el favor a la gárrula y casquivana Camila que corrija su ignorancia literaria y busque bien el significado de las palabras con que me dirijo a ella y así, no cometa la infamia de publicar en las redes sociales la expresión calumniosa de que yo soy un violentador y agresor de mujeres. A propósito de Camila, desde que supe que está en la Dirección de Contratación, me pasan muchas cosas por la mente.

26 de octubre de 2021

(...)

Andrea

(Secretaria de Educación y Desarrollo Social del municipio de Cortijo)

12 de febrero de 2021

(...) Pero déjeme decirle que tiene usted algunas secretarias de despacho que se apartan de sus directrices y con sus actuaciones demeritan y desgastan su gobierno. Una de ellas es la Secretaria de Educación Andrea...Esta negligente, insensata y tarambana empleada (...)

12 de diciembre de 2021

(...) Pero no sucedió lo mismo con la Secretaria de Educación. Llamé tres veces incansablemente y, la jefe Andrea, como que va a terminar el año en constantes vacaciones, rindiéndole culto a la pereza. No contesta al teléfono, ni responde mensajes.

(...) Me han dicho que la incompetente empleada que menciono, tiene como palanca al Concejal Ricardo. Me gustaría saber que piensa el Concejal porque que paquete tan "chiviado" nos han metido.

15 de febrero de 2022

(...) Pero todas esas comunicaciones fueron engavetadas en los archivos polvorientos del olvido, al parecer, fueron archivados por la irresponsabilidad y la negligencia de una Secretaria de Educación, que ha demostrado, ser incapaz, inoperante y perniciosa (perniciosa = persona que hace mal a algo o a alguien). La actual Secretaria de Educación Andrea, ha demostrado que no tiene capacidad para ese cargo.

(...) Esta Secretaria de Educación Andrea ha demostrado que es LEGA en educación (lega = falta de instrucción, ciencia y conocimientos).

(...) Y la imponente Secretaria de Educación, ante esta hecatombe, se pavonea, cargando encima su desgracia por su incapacidad y todo su fracaso en el cargo.

23 de febrero de 2022

(...) Y a todo eso se suma algunas falencias en el recurso humano y la desidia e inoperancia de quienes dirigen y timonean la educación, y en nuestro caso comencemos por la Secretaria de educación, por la que no vale la pena desgastarnos más, hablando de su ineficiencia.

29 de julio de 2022

(...) Entienda señora Andrea que usted no ha hecho labor de gestión. Ha mostrado ineptitud

en manejar una cartera tan importante. Usted es inoperante, incompetente. Usted ha demostrado no tener ni actitudes ni aptitudes para ocupar ese cargo. No reúne el perfil para ser la Secretaria de Educación de mi pueblo.

17 de agosto de 2022

(...) Por lo que veo, esta joven Diana en su oficio y las funciones que cumple, es lo poco rescatable en esa pésima e ineficiente Secretaría de Educación que dirige la inútil e improductiva Andrea, que sigue siendo el lunar negro de esta administración.

Lorena

(Secretaria del Alcalde Municipal de Cortijo)

Sin fecha

Y lo más grave es que esta joven dizque estudia Sicología.! Virgen santa!. Por Dios. Si precisamente el estudio de la Sicología es entender el carácter, la personalidad y el comportamiento humano. Entonces, esta niña grosera y maleducada en qué está?, pues, creo, escogió la carrera que no es. Mejor dicho, si desde sus tumbas se enteraran de esto los respetables Sicólogos Simón Freud, Jean Piaget, Maslow, o los mismos Aristóteles, Sócrates o Platón, seguro resucitarían del susto.

Sin fecha

Yo, aprovecho esta oportunidad para con el respeto debido, hacerle una sugerencia a la actual Directora del Recurso humano, la muy eficiente Teresa Mira. Y consiste en sugerirle una reubicación en el empleo a Lorena acorde con su perfil, pues esta funcionaria tiene una estridente, agradable y bonita voz, por la que sería muy provechosa en la secretaría de Agricultura con un megáfono y una carretilla promocionando y vendiendo aguacates desde el Hospital hasta la salida a la troncal... Con esta reubicación, se cumpliría aquello de: "zapatero a tus zapatos"

Marcela (Docente en el municipio de Cortijo)

No aplica

No allegó publicaciones al expediente. Sin embargo, en la audiencia indicó que el convocado lanzaba juicios sin poder demostrar que las cosas son así, aludiendo que se pueden hacer publicaciones sin atentar contra la integridad de las personas. Manifestó que es importante conocer el contexto de las situaciones suscitadas en la institución educativa, antes realizar publicaciones con información errada; el convocado, como periodista debe investigar los hechos. (Parte 1, min. 16:11 – 21:23)

155. Sumado a lo anterior, es importante destacar que la señora Camila, quien intervino activamente en su condición de vinculada en el trámite de la acción de tutela, remitió como material probatorio la siguiente información:

i. i. Copia de la comunicación emitida por parte de la Secretaría de las Mujeres de la Gobernación de Antioquía de fecha 05 de abril de 2021, donde se manifestó lo siguiente: “En primer lugar le informo que después de analizado su caso nuestro equipo jurídico define estas agresiones como violencias basadas en género por el sexismo en sus comentarios al referirse a usted, por esta razón en cumplimiento de la legislación vigente este despacho presentó denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación para que investigue un posible delito cometido en su contra.” (énfasis añadido)

a. Copia de la respuesta emitida por la Fiscalía General de la Nación, mediante la cual se informa que a la denuncia presentada por la señora Camila el día 08 de noviembre de 2022 le fue asignado el Número Único de Noticia Criminal (NUNC) 050016099166202211845, trámite que al consultarlo por esta Corporación en la página web de la FGN se encuentra en estado ACTIVO.

156. Valorados en su conjunto, los anteriores elementos de juicio ponen en evidencia un problema relacionado con la violencia contra la mujer en línea o digital. A pesar de ello, la Sala advierte una actitud pasiva de la inspección de policía y de los jueces de tutela frente a esta problemática compleja.

157. La inspección de policía omitió sus deberes frente asuntos que involucran violencia contra las mujeres. Es preciso resaltar que la Ley 1257 de 2008 prevé que toda víctima de alguna forma de violencia tiene derecho, entre otras cosas, a “[r]ecibir orientación,

asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad”. En el evento de que la autoridad de conocimiento no tenga la facultad para dirimir el asunto, tiene el deber de adelantar las gestiones pertinentes para, a la mayor brevedad, poner en conocimiento de la autoridad competente las conductas vulneradoras del derecho a la mujer a una vida libre de violencia.

158. En el caso objeto de estudio, la inspectora de policía simplemente se limitó a manifestar que se presumía una agresión y violencia hacia la mujer y que, por lo tanto, remitiría lo pertinente a la fiscalía. No obstante, en el acta de la audiencia no hay registro de que se hubiese adoptado tal medida ni que se hubiera realizado una orientación a las mujeres convocantes en el sentido de indicarles los mecanismos dispuestos para la protección de sus derechos. Tampoco se observa que hubiese realizado las gestiones necesarias para informar de tal situación a la Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, a pesar de que en la audiencia una de las funcionarias convocantes solicitó que se dictara orden de alejamiento en contra del señor Manuel.

159. Los jueces de tutela de primera y segunda instancia no profundizaron en la afectación de los derechos de las convocantes a una vida libre de violencia. En cuanto a la decisión de primera instancia, aunque el juez de tutela realizó un recuento de las intervenciones realizadas por las funcionarias Camila, Andrea y Lorena, frente a la presunta vulneración de los derechos de la mujer, solamente concluyó lo siguiente, sin ahondar a profundidad ni emitir orden alguna al respecto:

“También cree este Despacho que los actos que ha asumido el señor Manuel con respecto de la señora Camila, bien puede estar en línea del acoso, de la presión y que pueda generar angustia, no como funcionaria pública, sino en su condición de mujer y que ojalá no en la configuración de un asunto de género. Porque bien puede tomar otra actitud como la de no seguirla a sus lugares de trabajo, existen otros medios específicos para dilucidar sus supuestas desavenencias.”

161. Como resultado de lo expuesto, la Sala constata la afectación del derecho de las funcionarias mencionadas a no ser sometidas a actos de violencia en línea, en distintas intensidades y por parte de diferentes actores: (i) por parte del señor Manuel, como

consecuencia de las publicaciones realizadas en redes sociales al constituirse en expresiones denigrantes contra la mujer; (ii) por parte de la Inspección de Policía Urbana de Cortijo, al no orientar a las convocantes acerca de los mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos y no dar traslado de sus denuncias a las autoridades competentes; y (iii) por parte del Juzgado Promiscuo Municipal de Toledo, Antioquia, y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Santa Rosa de Osos, quienes en el trámite de las instancias del proceso de tutela no tuvieron en cuenta los criterios fijados por esta corporación para dar solución a los casos donde se evidencie cualquier forma de discriminación que se configure en contravía de los derechos de la mujer.

() Remedio constitucional.

162. Sobre la base de los fundamentos expuestos, la Sala confirmará parcialmente el fallo de tutela de segunda instancia dictado por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Santa Rosa de Osos, el 16 de mayo de 2023 que, a su vez, confirmó el fallo de tutela de primera instancia proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Toledo, el 30 de marzo de 2023, mediante el cual se amparó los derechos a la libertad de expresión y debido proceso del accionante.

163. La Sala tomará esta decisión porque, si bien comparte las razones por las cuales los jueces de tutela de ambas instancias accedieron a la solicitud de amparo de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y el debido proceso, en todo caso, no estima acertado el remedio constitucional adoptado en el ordinal segundo del fallo de tutela de primera instancia, confirmado por el fallo de segunda instancia, que ordenó a la accionada “decretar la nulidad de lo actuado en la audiencia del 20 de diciembre de 2022 y por lo que deberá rehacerse toda la actuación desde ese momento procesal, para garantizar igualdad de armas a las partes.”

164. La Sala considera que no hay fundamento jurídico ni fáctico para ordenar a la accionada que rehaga la actuación, pues, como quedó demostrado, carece de la competencia para adelantar un proceso único de policía contra las expresiones del accionante en ejercicio de la libertad de expresión periodística. Por lo anterior, y habida cuenta de que las inspecciones de policía carecen de competencia para adelantar un proceso policivo contra expresiones realizadas en ejercicio de la libertad de expresión periodística, la Sala ordenará dejar sin efectos el acto administrativo expedido por la Inspección de Policía Urbana de Cortijo, el 20

de diciembre de 2022.

165. Por otro lado, en sede de revisión, el accionante argumentó que la inspección de policía había confundido la facultad de conciliación con las competencias atribuidas por la Ley 1801 de 2016 para iniciar procesos verbales abreviados. Asimismo, informó que ocho meses después del fallo de tutela de primera instancia la accionada se mantiene en desacato porque “el trámite policivo no se ha repetido”, lo cual, a su juicio, desconoce sus derechos fundamentales. Por las razones expuestas en este proveído sobre la falta de competencia de las inspecciones de policía para iniciar procesos policivos contra periodistas que ejercen su libertad de expresión e información en el entorno digital, la Sala considera improcedente ordenar a la accionada que inicie de nuevo un proceso único de policía sobre una materia en la que no tiene competencia.

166. Finalmente, comprobada