

**TEMA: LEGITIMACIÓN POR ACTIVA** - la acción de tutela es de naturaleza especial, teniendo un trámite preferencial e informal; sin embargo, no le son ajenos algunos presupuestos básicos de ciertos actos procesales./ **PROCEDENCIA DE LA TUTELA CONTRA MEDIOS DE COMUNICACIÓN** – Si la actuación del medio de comunicación no es contraria a la Constitución, cualquier orden que los restrinja o condicione, configuraría la censura previa.

**HECHOS:** Se presentó tutela en la que se indicó que los candidatos a cargos de elección popular pueden hacer divulgación política y propaganda electoral en medios de comunicación, por lo que los espacios de opinión en televisión deben garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad. Que desconociendo tales supuestos normativos, el 19 de septiembre de 2023 la accionada grabó un debate político en el que sólo estuvieron tres (3) de los dieciséis (16) candidatos a la ALCALDÍA DE MEDELLÍN, lo cual cuestiona pues constituye propaganda para pocos, además impide que la ciudadanía conozca todas las propuestas políticas, con lo que se transgrede el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, así como a tomar parte en las elecciones, y a acceder a los medios de comunicación en equilibrio e imparcialidad. El a quo negó por improcedente el amparo. Para ello explicó que el veedor ciudadano actuó sin identificar e individualizar a las personas afectadas, de ahí que no se acreditó la legitimación en la causa por activa.

**TESIS:** Del artículo 14 del Decreto 2591 de 1.991 se tiene que la acción de tutela es de naturaleza especial, teniendo un trámite preferencial e informal; sin embargo, no le son ajenos algunos presupuestos básicos de ciertos actos procesales(...) referente a la inscripción de las Veedurías Ciudadanas corresponde a entre otras, las Personerías Municipales, quienes llevan correspondiente registro (art. 3 de la Ley 850 de 2.003); igualmente, los objetivos de las Veedurías están dispuestos normativamente, y para alcanzarlos y cumplir sus funciones, pueden elevar derechos de petición; y, “...ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.” (art. 16 ídem) subrayado adrede. Así, (...) contrario a lo indicado por el a quo, la Sala la encuentra satisfecho el interés legítimo para actuar(...) (...) El derecho a la libertad de expresión (art. 20 Constitucional) agrupa la libertad de información y de prensa. La primera, protege la posibilidad de buscar, transmitir y recibir información veraz e imparcial sobre; “acontecimientos, gobiernos, funcionarios, personas, grupos y en general situaciones, en aras de que el receptor se entere de lo que está ocurriendo”; la segunda, refiere a la libertad que tiene toda persona de difundir información y opiniones a través de los medios masivos de comunicación. (...) el derecho a la información es de “doble vía”, en tanto que puede ser reclamado por quien emite la información como por el receptor.(...) en los hechos narrados en la acción no se advierte afectación de derechos fundamentales, ya que la actuación del medio de comunicación per se no es contraria a la Constitución, y en todo caso, cualquier orden que los restrinja o condicione, frente al medio de comunicación configuraría la censura previa,(...) Así las cosas, si bien la actora tiene como objetivo vigilar la publicidad electoral y las encuestas de opinión política en la campaña política mencionada en la causa petendi, una orden como la pretendida constituiría censura a la libertad de prensa, la que está salvaguardada. Finalmente, si se trata de alguna discriminación hacia los candidatos, al ser este un derecho de carácter subjetivo, su reclamación ahí sí correría por cuenta del interesado; pero como se ha sostenido en esta providencia, la veeduría accionante hoy procede en nombre de lo colectivo.

M.P. JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS

FECHA: 18/10/2023

PROVIDENCIA: SENTENCIA DE TUTELA



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL

Medellín, dieciocho (18) de octubre de dos mil veintitrés (2.023)

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS  
TUTELA: 05001 31 03 020 2023 00373 01

Accionante: VEEDURÍA CIUDADANA PARA EL CONTROL DE PUBLICIDAD Y ENCUESTAS ELECTORALES.

Accionado: CARACOL TELEVISIÓN S.A. (NIT 860.025.674-2).

Extracto: De la legitimación en la causa por activa, y sobre la procedencia de la tutela contra medios de comunicación. Confirma decisión de primera instancia, pero por lo aquí expuesto.

ASUNTO A TRATAR

La Sala resuelve el recurso de impugnación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia calendada el seis (6) de octubre de dos mil veintitrés (2.023), proferida por el JUZGADO VEINTE CIVIL DEL CIRCUITO de Medellín.

ANTECEDENTES

El ciudadano HERNANDO HELI GRISALES GARCÍA en representación de la VEEDURÍA CIUDADANA PARA EL CONTROL DE PUBLICIDAD Y ENCUESTAS ELECTORALES, afirmó en la acción que los candidatos a cargos de elección popular pueden hacer divulgación política y propaganda electoral en medios de comunicación, por lo que los espacios de opinión en televisión deben garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad,

conforme los artículos 111 de la Constitución Política y el 27 de la Ley 130 de 1.994.

Que desconociendo tales supuestos normativos, el 19 de septiembre hogaño la accionada grabó un debate político en el que sólo estuvieron tres (3) de los dieciséis (16) candidatos a la ALCALDÍA DE MEDELLÍN, cuyo programa será emitido en la primera semana de octubre, lo cual cuestiona pues constituye propaganda para pocos, además impide que la ciudadanía conozca todas las propuestas políticas, con lo que se transgrede el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, así como a tomar parte en las elecciones, y a acceder a los medios de comunicación en equilibrio e imparcialidad, conforme los artículos 20, 40 y 111 de la Constitución, y los 22, 24, 27 y 85 de la Ley 130 de 1.994.

Por lo expuesto pretende que se ordene a la accionada: (i) extender la invitación para debate político a todos los aspirantes a la ALCALDÍA DE MEDELLÍN; y, (ii) distribuir equitativamente el debate, de manera que cada candidato cuente con el espacio y oportunidad de exponer sobre su campaña política, propuestas y plan de gobierno.

Como medida provisional deprecó que la accionada se abstenga de transmitir el debate político pregrabado, hasta que se resuelva la presente acción constitucional.

#### TRÁMITE PROCESAL, PRUEBAS Y CONTRADICCIÓN:

Por auto del 27 de septiembre de 2.022 se admitió la acción, surtiéndose el traslado del caso y negándose la medida provisional.

Dentro del traslado la demandada señaló que es ausente la legitimación en la causa por activa, pues el accionante no expresó los derechos que supuestamente le son vulnerados, o si es que actúa bajo agencia oficiosa, puntos que omitió expresar en su solicitud.

De todas formas, que ejerciendo su libertad de expresión e información, el 19 de septiembre de 2.023 produjo y grabó a través del programa audiovisual “*Voz Populi Te Ve*” –no por “*Noticias Caracol*”- un debate electoral con tres candidatos aspirantes a la ALCALDÍA DE MEDELLÍN, a los que se invitaron por criterios objetivos, tal como es la mayor intención de voto según la encuesta vigente para ese momento realizada por INVAMER S.A.S., sin que el criterio para seleccionar al debate tenga un propósito excluyente o arbitrario, destacando que no ha definido la fecha para emitir esta grabación.

Que no existe disposición legal que le obligue o imponga una directriz Editorial frente a la participación de todos los candidatos, ni tampoco existe perjuicio irremediable, ni se encuentra acreditada conducta que amenace o violente derechos fundamentales, sino que se trata de un producto audiovisual que cualquier tercero (medio de comunicación o no), está en capacidad de desarrollar.

Por todo lo anterior solicitó declarar la improcedencia de la tutela.

#### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

El *a quo* después de referirse a la acción, contradicción, trámite procesal realizado, negó por improcedente el amparo. Para ello explicó que el veedor ciudadano actuó sin identificar e individualizar a las personas afectadas, de ahí que no se acreditó la legitimación en la causa por activa.

En gracia de discusión, que si tal requisito estuviera presente, sigue la improcedencia, pues lo referente a la propaganda electoral es competencia del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, como lo establece el numeral 6° del artículo 265 de la Constitución, sin que se demostrara que ya se acudió a dicha vía, y no se realizó solicitud a la accionada exponiendo lo aquí argumentado respecto a la vulneración del derecho a la información.

#### DE LA IMPUGNACIÓN:

El actor impugnó diciendo que no requiere individualizar, toda vez que persigue el amparo de los derechos del conglomerado social, a fin que la comunidad reciba información clara, oportuna e imparcial de los planes de gobierno y la identificación de los titulares que lideran los respectivos programas, *“... que la finalidad la presente acción hace alusión a la protección de los derechos colectivos que nos asisten como comunidad.”*

Que el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL tiene competencias administrativas, sin que sea necesario acudir ante este para la protección de los derechos que reclama, los cuales son de cumplimiento inmediato (art. 85 Constitucional), máxime que la propaganda electoral deriva del artículo 111 ídem. Deprecó revocar la decisión de primera instancia.

Así, es del caso resolver la alzada, previas las siguientes;

#### CONSIDERACIONES

La acción de tutela tiene cabida para la salvaguarda de los derechos fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular en los casos previstos en la ley, y deberá utilizarse siempre que no esté contemplado otro medio para su protección.

#### DE LA LEGITIMACIÓN:

Del artículo 14 del Decreto 2591 de 1.991 se tiene que la acción de tutela es de naturaleza especial, teniendo un trámite preferencial e informal; sin embargo, no le son ajenos algunos presupuestos básicos de ciertos actos procesales, tal es el caso de la legitimación en la causa, sea por activa o por pasiva, lo cual en esta ocasión analizamos atendiendo que accionó una Veeduría Ciudadana contra un medio de comunicación<sup>1</sup>, por lo que también consideramos el artículo 42.9 del Decreto 2591 de 1.991<sup>2</sup>.

Conforme a los artículos 100 de la Ley 134 de 1.994 y 1° de la Ley 850 de 2.003, es posible constituir Veedurías Ciudadanas en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública y sus

---

<sup>1</sup> La Televisión es un servicio público, sus fines son *“formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana.”*, ello de la mano con los principios de *“imparcialidad en las informaciones”*, *“separación entre opiniones e informaciones”*, y el respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural, la igualdad, la responsabilidad social y el interés público sobre el privado (artículos 1 y 2 de la Ley 182 de 1.995).

<sup>2</sup> Sobre el punto la Corte Constitucional, ha indicado: *“... existe una presunción de que el individuo se halla en situación de indefensión, al argumentar que “los medios son organizaciones que, debido a la naturaleza de su actividad, ejercen de facto también un amplio poder social que puede llegar a lesionar derechos individuales con un incontrastable efecto multiplicador. De ahí que se reconozca el papel de la tutela en esta relación asimétrica para la protección de las prerrogativas fundamentales del individuo.”* Sentencia T 145 de 2.019.

resultados, así como la prestación de los servicios públicos, entre los que están la Televisión (art. 1° de la Ley 182 de 1.995).

Lo referente a la inscripción de las Veedurías Ciudadanas corresponde a entre otras, las Personerías Municipales, quienes llevan correspondiente registro (art. 3 de la Ley 850 de 2.003); igualmente, los objetivos de las Veedurías están dispuestos normativamente<sup>3</sup>, y para alcanzarlos y cumplir sus funciones, pueden elevar derechos de petición; y, “...ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.” (art. 16 ídem) subrayado adrede.

Así, de cara a la legitimación por activa, se tiene que la accionante allegó constancia de su inscripción y registro dimanada de la Personería Distrital de Medellín, siendo su objeto *“Efectuar vigilancia a la publicidad electoral y a las encuestas de opinión política para la campaña pre y electoral para la Alcaldía del Distrito de Medellín para el período 2024-2027.”*, por lo que contrario a lo indicado por el a quo, la Sala la encuentra satisfecho el interés legítimo para actuar, por lo que en esos términos seguimos el estudio del asunto.

---

<sup>3</sup> Según el artículo 6° de la Ley 850 de 2.003, son:

“a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;

“b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;

“c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;

“d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;

“e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

“f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;

“g) Democratizar la administración pública;

“h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.”

No obstante, para la protección de los derechos colectivos, como se dice en la misma impugnación, están dispuestos los instrumentos previstos en el artículo 88 Constitucional, lo que sería suficiente para declarar la improcedencia de la acción según se deriva del artículo 6.1 del Decreto 2591 de 1.991, sin embargo y en aras de la motivación, continuaremos con el análisis de fondo.

#### PROCEDENCIA DE LA TUTELA, LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN:

La Televisión como medio de comunicación y servicio público que es, como responsabilidad social tiene la obligación de suministrar información veraz e imparcial que garantice opinión pública libre de intereses particulares, respetuosa de los derechos fundamentales de la persona, y que reivindique el ejercicio de la actividad periodística<sup>4</sup>.

El derecho a la libertad de expresión (art. 20 Constitucional) agrupa la libertad de información y de prensa. La primera, protege la posibilidad de buscar, transmitir y recibir información veraz e imparcial sobre; *“acontecimientos, gobiernos, funcionarios, personas, grupos y en general situaciones, en aras de que el receptor se entere de lo que está ocurriendo”*; la segunda, refiere a la libertad que tiene toda persona de difundir información y opiniones a través de los medios masivos de comunicación<sup>5</sup>.

Valga anotar que el derecho a la información es de *“doble vía”*, en tanto que puede ser reclamado por quien emite la información como por el receptor<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 200 de 2.018.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Sobre el particular, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia ha dicho: *“El derecho a la información, como lo ha subrayado la jurisprudencia, es de doble vía, con lo cual se*

Siguiendo con el derecho a la libertad de expresión, conforme lo ha indicado la Corte Constitucional, es digno de ser protegido, “no sólo por su valor intrínseco, sino debido a que constituye un medio para el logro de otras finalidades valiosas”, por ejemplo, “i) la libre circulación de ideas y opiniones favorece la búsqueda del conocimiento y es condición de existencia de una sociedad pluralista; ii) la libre expresión de pensamientos, opiniones y puntos de vista “permite el desarrollo de la autonomía individual, al hacer posible que todas las personas puedan tener voz y someterse, ante todo, a su propio criterio al momento de decidir aquello que comunican a otros”<sup>7</sup>.

En la libertad de expresión existen tres (3) discursos especialmente protegidos, ello por su importancia para la democracia y los derechos humanos, tales son:

*“(i) los de contenido político o sobre asuntos de interés público; (ii) discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos y (iii) los que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales.”<sup>8</sup> ... “... la restricción del carácter potencialmente masivo de los mismos sería su negación; y la imposición de la aquiescencia previa del sujeto de información, como condición para la publicación de una noticia, entrañaría censura y vulneración del derecho constitucional de informar y ser informado”<sup>9</sup>. Subraya adrede.*

## DE LA SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO:

El 19 de septiembre hogaño la accionada grabó un debate político, en el que sólo estuvieron tres (3) de los dieciséis (16) aspirantes a la

---

*quiere significar que puede ser reclamado tanto por el sujeto activo como por los sujetos pasivos de la relación informativa, es decir, por quien emite las informaciones y por quien las recibe. Este último puede exigir que le sean suministradas con veracidad e imparcialidad y aquél, por la misma razón, tiene a su cargo los deberes correlativos”.* Sentencia del 7 de mayo de 2.020. Expediente 11001-02-03-000-2020-00094-00.

<sup>7</sup> Sentencia SU274 de 2.019

<sup>8</sup> Sentencia T 145 de 2.019

<sup>9</sup> Sentencia SU274 de 2.019

ALCALDÍA DE MEDELLÍN, del que se dijo no se ha emitido públicamente, aspecto que corroboró el medio de comunicación accionado.

Por activa se critica que se trata de “*propaganda*” para pocos, y que se impide que la ciudadanía conozca todas las propuestas políticas, debiéndose extender la invitación a las que faltan, de manera que cada candidato exponga sobre su campaña política, propuestas y plan de gobierno.

Sobre lo anterior CARACOL TELEVISIÓN S.A. expuso que ejerciendo su libertad de expresión e información, grabó tal debate atendiendo a criterios objetivos, invitando a quienes tienen la mayor intención de voto según la encuesta vigente para ese momento realizada por INVAMER S.A.S., por lo que es ausente un propósito excluyente o arbitrario.

Para la Sala, en los hechos narrados en la acción no se advierte afectación de derechos fundamentales, ya que la actuación del medio de comunicación *per se* no es contraria a la Constitución, y en todo caso, cualquier orden que los restrinja o condicione, frente al medio de comunicación configuraría la censura previa, de lo que doctrinalmente se ha dicho:

*“(...) supone el control y veto de la expresión antes de que esta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, ejercer su derecho a la información. En otras palabras, la censura previa produce ‘una suspensión radical de la libertad de expresión al impedirse la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias’. Como se dijo, esto constituye una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática”.* Sentencia T 145 de 2.019

Así las cosas, si bien la actora tiene como objetivo vigilar la publicidad electoral y las encuestas de opinión política en la campaña política

mencionada en la *causa petendi*, una orden como la pretendida constituiría censura a la libertad de prensa, la que está salvaguardada.

Finalmente, si se trata de alguna discriminación hacia los candidatos, al ser este un derecho de carácter subjetivo, su reclamación ahí sí correría por cuenta del interesado; pero como se ha sostenido en esta providencia, la veeduría accionante hoy procede en nombre de lo colectivo.

Por lo dicho, la decisión del *a quo* que negó el amparo está llamada a confirmarse, pero por lo aquí expuesto, no es dable controlar o condicionar el derecho a la libertad de expresión de la accionada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Medellín administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

#### RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia calendada el seis (6) de octubre de dos mil veintitrés (2.023), proferida por el JUZGADO VEINTE CIVIL DEL CIRCUITO de Medellín, pero por lo aquí expuesto.

SEGUNDO: Notifíquese la decisión adoptada a los interesados, por el medio más expedito, conforme el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Remítase la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en los diez (10) días siguientes a la

ejecutoria de este fallo de segunda instancia (artículo 32 ídem).

Notifíquese:



JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS  
MAGISTRADO

AUSENCIA JUSTIFICADA  
JULIO NÉSTOR ECHEVERRY ARIAS  
MAGISTRADO



MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ  
MAGISTRADO