

Bogotá D.C. 28 de junio 2025

Honorables
Concejos Municipales y Distritales
L.C.

ASUNTO: Cumplimiento de la Sentencia T-230 de 2025

La Federación Nacional de Concejos - FENACON, en cumplimiento de la Sentencia T-230 de 2025 de la Corte Constitucional, informa a la comunidad en general y a las corporaciones públicas asociadas que:

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 de la parte resolutive de la mencionada sentencia, informamos a los Concejos Municipales y Distritales que tienen la obligación de garantizar a los ciudadanos y periodistas el derecho a transmitir libremente las sesiones públicas. Este derecho no requiere acreditaciones especiales ni autorización previa, dado que las sesiones son de carácter público y no deben restringirse, salvo los casos en los cuales las sesiones estén sujetas a reserva.

Esta decisión reafirma el compromiso de las corporaciones colegiadas con la transparencia, el control político y la garantía de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de prensa y al acceso a la información.

En ese sentido, FENACON invita a los Concejos Municipales a implementar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional y fortalecer los mecanismos de divulgación de sus sesiones, en coherencia con los principios de la democracia participativa.

Para mayor información o aclaración, pueden comunicarse con nosotros a través de nuestros canales de atención.

Atentamente,

FENACON

Federación Nacional de Concejos - FENACON

Carrera 7 # 32 - 29 Oficina: 1001

(+571) 8051091

311 2463085 - 310 2274420

fenaconjuridico@gmail.com – juridicafenacon@gmail.com

www.fenacon.com.co



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Primera de Revisión

SENTENCIA T-230 DE 2025

Referencia: Expediente T-10.770.386.

Asunto: Acción de tutela instaurada por Jesús Esteban Sanmartín Escudero contra el Concejo municipal de San Antonio de Palmito, Sucre.

Tema: Restricciones a la transmisión de las sesiones de los órganos colegiados del Estado por parte de ciudadanos y ciudadanas.

Magistrada ponente:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y Diana Fajardo Rivera, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se adopta dentro del trámite de revisión de la sentencia adoptada el 15 de noviembre de 2024, en única instancia, por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antonio de Palmito, Sucre, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Jesús Esteban Sanmartín Escudero contra el Concejo municipal de San Antonio de Palmito.

La Sala Primera de Selección de Tutelas de esta Corporación, mediante auto del 31 de enero de 2025, eligió el expediente T-10.770.386 para su revisión¹. La sustanciación de su trámite fue asignada por sorteo a la suscrita magistrada, quien preside la Sala Primera de Revisión.

Síntesis de la decisión

La Sala Primera de Revisión de la Corte conoció la acción de tutela de un ciudadano quien intentó grabar y transmitir las sesiones del Concejo municipal

¹ Auto de selección del 31 de enero de 2025. La Sala indicó que el criterio orientador para su selección fue, de acuerdo con el literal a) del artículo 52 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, el criterio objetivo relacionado con un asunto novedoso.

de San Antonio de Palmito. Sin embargo, el presidente del Concejo y otro grupo de congresistas se opusieron a ese ejercicio periodístico con base en que (i) el ciudadano no tiene acreditación como periodista, (ii) no cuenta con el consentimiento de los miembros del órgano para el tratamiento de datos personales y (iii) un sector de los miembros del órgano colegiado considera que el ciudadano emite información parcializada.

Para resolver el caso, la Corte estudió las reglas constitucionales sobre transmisión de las sesiones de las corporaciones públicas. Primero, por regla general, las sesiones de los órganos colegiados políticos son públicas y pueden ser transmitidas por los periodistas profesionales o ciudadanos. En efecto, la transmisión de las sesiones de corporaciones públicas no se puede limitar de forma general, y transmitir las sesiones de las corporaciones públicas es vital para el control político. Segundo, las corporaciones colegiadas públicas pueden tener sus propios mecanismos de difusión, pero esto no limita la posibilidad de que los periodistas profesionales o ciudadanos transmitan las sesiones. Tercero, la transmisión de las sesiones de órganos colegiados no requiere autorización para el tratamiento de datos personales.

En el caso concreto, la Corte encontró que el Concejo municipal de San Antonio de Palmito violó los derechos a la libertad de información, prensa y expresión y el derecho al control político del señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero porque le negó la transmisión de las sesiones del Concejo con justificaciones que no tienen validez. En efecto, (i) no era necesario que el ciudadano estuviera acreditado como periodista para transmitir las sesiones del Concejo municipal; (ii) el ciudadano no necesitaba autorización de tratamiento de datos personales de los concejales para transmitir las sesiones del órgano colegiado; y (iii) el ciudadano puede transmitir las sesiones del Concejo municipal así un sector de los concejales considere que emite información parcializada. En consecuencia, la Corte dispuso, como orden principal, que el Concejo municipal de San Antonio de Palmito permita al señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero transmitir libremente las sesiones no reservadas de dicho órgano.

I. ANTECEDENTES

1. Posición del accionante

1. El señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero ha asistido desde las barras a las sesiones del Concejo municipal de San Antonio de Palmito, Sucre. El 26 de agosto de 2024, el actor transmitió a través de sus redes sociales una sesión que, según indica, no tenía temas reservados. Sin embargo, el presidente del Concejo y la concejal María José Fernández Hernández le señalaron que no podía transmitir la sesión sin contar con una autorización previa sobre el tratamiento de los datos de los concejales presentes en la sesión.

2. El 28 de agosto de 2024, el señor Sanmartín Escudero transmitió, a través de sus redes sociales, otra sesión desde las barras del Concejo municipal de San Antonio de Palmito y, de nuevo, algunos miembros de la corporación le negaron la posibilidad de hacerlo. En criterio de los concejales que se opusieron a su actividad, el señor Sanmartín no tiene autorización para realizar esos actos de periodismo y es un ciudadano que emite información parcializada. El accionante expuso que una de las sesiones en las que él transmitió el debate fue

levantada porque el Concejo consideró que sus acciones minaban las garantías para el debate en la corporación.

3. Como consta en las actas de dichas sesiones, los miembros del Concejo municipal que se opusieron a las transmisiones del accionante lo amenazaron con la posibilidad de iniciar acciones legales en su contra si no dejaba de transmitir y no retiraba de sus redes sociales el material grabado en el cuerpo colegiado. Incluso, en la sesión del 28 de agosto de 2024, el presidente del Concejo señaló que el señor Sanmartín Escudero era conocido en el municipio y que él no quería verse obligado a tomar acciones en su contra.

4. Por lo anterior, el señor Sanmartín Escudero presentó a nombre propio una acción de tutela para proteger sus derechos a la participación política y al control político, así como al acceso a la información contenida en documentos públicos. En su acción de tutela el actor argumentó que transmitió las sesiones en su “ejercicio y legitimación como ciudadano” y que ninguna de las razones que se presentaron para negarle el derecho de transmisión del Concejo son válidas.

5. En primer lugar, sostuvo que la exigencia de contar con permiso para realizar actos de periodismo no es necesaria, especialmente, cuando el Concejo no tiene un mecanismo oficial de transmisión de sus sesiones. En segundo lugar, el accionante indicó que el Concejo no puede alegar la ley de datos personales para impedir la transmisión de las sesiones pues se trata de debates de naturaleza pública. En tercer lugar, el demandante señaló que las afirmaciones según las cuales la información que él transmite es parcializada son hechas sin fundamento ni pruebas. En cuarto lugar, enfatizó en que la información de los debates de un concejo municipal tiene una importancia pública, de manera que los habitantes del municipio deben poder conocer qué decisiones se toman y cómo decide esa corporación. Por lo tanto, el señor Jesús Sanmartín solicitó que se ordene al Concejo municipal de San Antonio de Palmito que permita la difusión de sus sesiones.

2. Posición de la entidad accionada

6. El 13 de noviembre de 2024², el presidente del Concejo municipal de San Antonio de Palmito contestó la acción de tutela. En su respuesta señaló que la postura de la corporación es que cualquier persona, incluido el señor Sanmartín Escudero, puede escuchar las sesiones del Concejo. Sin embargo, con el fin de garantizar la transmisión de información imparcial, solo los periodistas autorizados para ello pueden transmitir las sesiones.

7. El presidente del Concejo también indicó que no es cierto, como indica el demandante, que se haya levantado una sesión por la transmisión del señor Sanmartín. Asimismo, señaló que para evitar desinformación el Concejo empezó a transmitir sus sesiones por Facebook. Finalmente, el presidente del Concejo informó que solicitó un concepto a la Federación Nacional de Concejos y Concejales (Fenancon) sobre las actuaciones que están permitidas cuando las personas transmiten información parcializada sobre los debates del Concejo.

² Mediante auto del 31 de octubre de 2024 se admitió la demanda y se concedió un plazo al Concejo municipal para referirse a los hechos. Expediente digital T-10.770.386, documento “notificación auto admisorio”.

8. En el concepto solicitado, Fenancon señaló que, al tratarse de sesiones oficiales realizadas por el Concejo municipal, todas las transmisiones debían realizarse en medios de comunicación de la corporación. Sin embargo, cualquier concejal podría compartir en su perfil la transmisión oficial que haga el Concejo municipal. Adicionalmente, Fenancon consideró que en virtud de la Ley 1581 de 2012 las personas que aparezcan en las grabaciones deben autorizar el tratamiento de su imagen y, si en desarrollo del control político un funcionario comparte datos sensibles o sujetos a reserva, estos deben ser omitidos al realizar la transmisión. Finalmente, indicó que: (i) frente a los concejales que no atiendan estas normas se puede elevar el caso ante la Comisión de Ética o la Procuraduría; y (ii) en relación con terceros, se puede restringir su acceso al recinto por no acatar las normas de la corporación.

3. Decisión de primera y única instancia

9. El 15 de noviembre de 2024, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antonio de Palmito, Sucre, declaró improcedente la acción de tutela por falta de subsidiariedad.

10. En primer lugar, el juzgado consideró que no hay prueba de la violación de los derechos a la participación y control político. Esto se debe a que no hay una relación entre la exigencia de acreditarse como periodista para transmitir las sesiones del Concejo y este grupo de derechos políticos.

11. En segundo lugar, el juzgado no encontró que exista un perjuicio irremediable que haga necesario suplantar a la autoridad administrativa del Concejo municipal de San Antonio de Palmito en su labor de su dirimir el conflicto presentado con el señor Sanmartín Escudero.

12. En tercer lugar, el juzgado consideró que se debe respetar el reglamento interno del Concejo que señala que la grabación de las sesiones es responsabilidad del secretario general. Así mismo, entendió que sí se requería el consentimiento de los concejales porque podrían estar en juego otras regulaciones como la Ley de transparencia y acceso a la información pública.

4. Actuaciones en sede de revisión

13. Mediante el auto de 7 de marzo de 2025, la magistrada sustanciadora ordenó la práctica de pruebas. En primer lugar, indagó si el Concejo municipal negó nuevamente la posibilidad de que el señor Jesús Sanmartín transmitiera las sesiones y preguntó si éstas se están transmitiendo. La magistrada sustanciadora también pidió que se remitiera el reglamento de la corporación vigente al momento de los hechos y el actual, así como el concepto de la Federación Nacional de Concejos y Concejales. Asimismo, le solicitó al juzgado de primera instancia que remitiera la acción de tutela con todas sus páginas porque algunas faltaban en el documento remitido a la Corte.

14. Mediante oficios del 13 y el 27 de marzo de 2025, el juzgado de primera instancia y el Concejo municipal cumplieron con el requerimiento de pruebas. Los documentos remitidos³ se usaron para precisar los antecedentes de esta sentencia y se hace referencia a ellos en las consideraciones, en lo pertinente.

³ El Concejo Municipal de San Antonio de Palmito remitió el concepto de Fenancon y el reglamento vigente para el momento de los hechos. El juzgado remitió la acción de tutela.

15. Por último, la magistrada solicitó un grupo de conceptos⁴ con el objetivo de conocer las discusiones actuales sobre control político y periodismo ciudadano. En la siguiente tabla se resumen los conceptos recibidos:

Tabla 1. Conceptos recibidos en sede de revisión.

Organización No Gubernamental El Veinte	El Veinte estimó que esta es una oportunidad para que la Corte reitere que la libertad de información incluye la posibilidad de recibir y difundir información. Asimismo, El Veinte consideró que los funcionarios no pueden limitar el acceso a la información de las sesiones, aunque intuyan o conozcan de fines de divulgación inexacta, parcializada, falaz o contraria a sus intereses, y que estos funcionarios tienen el deber de no impedir la recolección de información para fines preparatorios del ejercicio periodístico. El Veinte presentó a la Corte un grupo de casos internacionales que, en la misma línea de la jurisprudencia de la Corte, señalan que la libertad de expresión protege no solo el contenido de lo que se difunde, sino también las formas en que se transmite. Estos casos también se usaron para demostrar que las búsquedas de información preparatorias para el ejercicio periodístico están protegidas por la libertad de expresión, prensa e información. Varios de los casos presentados correspondían a discusiones sobre la reportería y grabación de las sesiones de órganos colegiados de carácter político. El Veinte explicó que el caso del señor Sanmartín es un ejemplo de restricciones a los trabajos preparatorios del ejercicio periodístico que terminaron por entorpecer su labor periodística. Para esta organización, estos trabajos periodísticos de consecución de información requieren ser recolectados de primera mano o de forma directa. Es por ello que la transmisión oficial de las sesiones del Concejo accionado no debe impedir la transmisión directa por los periodistas porque los asuntos de interés público van más allá de lo que se transmite oficialmente (por ejemplo, las ausencias de un representante en la sesión) y porque la transmisión oficial, al ser controlada por el órgano colegiado puede terminar por no mostrar aspectos que le sean desfavorables. El Veinte también se refirió a la invalidez de exigir acreditaciones para ejercer el periodismo. Este interviniente advirtió que el concepto de “periodismo ciudadano” puede ser utilizado para restringir la libertad de expresión porque introduce una diferencia entre periodistas cuando todos los ciudadanos pueden ser periodistas. Por eso consideró que la Corte debía usar otras distinciones como los ciudadanos que ejercen el periodismo desde las redes sociales.
Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)	La FLIP realizó un recuento de la normatividad sobre libertad de expresión, entre las que se resaltan: (i) el deber de presumir la inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de expresión, (ii) la primacía de la libertad de expresión ante casos de colisión normativa; (iii) la protección reforzada de la libertad de expresión y acceso a la información de la información y opiniones de interés público. La FLIP también señaló que existen dificultades para definir lo que es una información de interés público, pero que la CorteIDH ofrece una definición comprensiva que incluye: “opiniones o afirmaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de

⁴ Los conceptos fueron solicitados a: la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), la Misión de Observación Electoral, a El Veinte, a la Fundación Karisma y a las Facultades de Derecho de las siguientes universidades: de los Andes, de Antioquia, Autónoma de Bucaramanga, de Cartagena, del Cauca, EAFIT, Externado de Colombia, ICESI, Industrial de Santander, Javeriana, Nacional de Colombia, del Norte, del Rosario, Santo Tomás sede Tunja y Tecnológica del Chocó.

	mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes”. La FLIP explicó que las sesiones de los concejos municipales encuadran dentro de esa definición de información u opiniones de interés público y que así lo reconoce el artículo 27 de la Ley 136 de 1994. La FLIP también ofreció información sobre restricciones ilegítimas al acceso de periodistas a concejos municipales en condiciones similares a la del caso que debe resolver la Corte ahora. Por un lado, entre 2024 y 2025, la FLIP identificó restricciones en los municipios de Cúcuta, La Paz y Jericó, entre otros. Allí se repite el patrón en el que las autoridades exigen permisos para grabar, hacen uso de la policía para limitar grabaciones o acceso a periodistas o acusan a los periodistas de ser parcializados o amarillistas. La FLIP resaltó que esas limitaciones se suelen justificar en el artículo 27 de la Ley 136 de 1994⁵. Por esa razón, la FLIP le solicitó a la Corte exceptúe por inconstitucional esa norma si se sigue usando para limitar el acceso libre a periodistas a los concejos municipales.
--	--

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

16. De conformidad con lo previsto en el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, desarrollado por los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de tutela de la referencia.

2. Procedencia de la acción de tutela

17. La Corte encuentra que la acción de tutela es procedente porque se cumplen los requisitos de procedibilidad que desarrollan la Constitución, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación: (i) legitimación por activa; (ii) legitimación por pasiva; (iii) inmediatez y (iv) subsidiariedad.

18. **Legitimación.** El señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero, quien presentó la tutela a nombre propio, está legitimado por activa porque reclama la protección de sus derechos fundamentales. Por su parte, el Concejo municipal de San Antonio de Palmito, como entidad pública del orden municipal, está legitimado por pasiva porque es la entidad a la que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales del accionante. En efecto, el presidente de ese Concejo y otro grupo de concejales son las autoridades que, según las afirmaciones de la tutela, le han negado al señor Jesús Sanmartín la posibilidad de transmitir las sesiones de ese órgano colegiado. En todo caso, la Corte precisa que la entidad accionada fue el Concejo municipal, contra quien se dirigirán las órdenes de esta sentencia, y no cada uno de los concejales individualmente considerados.

19. **Inmediatez.** El accionante señaló que se le impidió transmitir las sesiones del Concejo municipal del 26 y 28 de agosto de 2024 y la acción de tutela se presentó el 31 de octubre siguiente. Por lo tanto, solo transcurrieron dos meses y tres días desde el último hecho narrado por el actor, lo que es un plazo

⁵ En esta parte de su intervención la FLIP se refirió al artículo 28 de la Ley 136 de 1994 pero, por el tema del que tratan las normas, se entiende que la referencia adecuada es al artículo 27.

razonable para reclamar el amparo por las afectaciones de los derechos que alega el señor Sanmartín Escudero.

20. Subsidiariedad. En este caso no existen mecanismos judiciales ordinarios o extraordinarios para tramitar el conflicto. El accionante plantea que se requiere la protección de sus derechos al acceso a la información y al control político al no poder transmitir las sesiones del Concejo municipal de San Antonio de Palmito. A primera vista, podría pensarse que el demandante tenía acceso al recurso de insistencia para obtener el acceso a la información pública que está previsto en el artículo 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Sin embargo, este recurso solo es procedente cuando (i) el interesado solicitó el acceso a la información en ejercicio del derecho de petición y (ii) el acceso fue negado por los motivos de reserva contenidos en los artículos 24 y 25 del CPACA. En este caso no se cumple con ninguno de los dos requisitos, de modo que la insistencia resulta improcedente y el mecanismo judicial al que se puede acudir es la acción de tutela.

3. Planteamiento del problema jurídico, anuncio de la decisión y estructura

21. En virtud del principio de informalidad que rige la acción de tutela, el juez constitucional puede interpretar la solicitud de amparo para efectos de fijar adecuadamente el objeto del litigio⁶. En este caso, el accionante pidió el amparo de sus derechos al control político, la participación ciudadana y el acceso a la información. Sin embargo, a partir de una interpretación integral de la demanda, se observa que en ésta también se planteó una violación de sus derechos a la libertad de expresión y prensa. En la demanda, el accionante señaló expresamente que el Concejo municipal no expuso las razones para “reprimir el ejercicio del derecho a la información pública y al desarrollo libre de expresión”⁷. Asimismo, indicó que su actividad estaba orientada a que “la sociedad y con más precisión la comunidad del municipio sepa de los temas y asuntos que se tratan en las sesiones”⁸, lo que puede identificarse con un ejercicio de la actividad periodística.

22. Por tanto, en esta sentencia, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico: ¿vulnera un órgano colegiado público los derechos a la libertad de expresión, prensa, acceso a la información y control político al impedirle a un ciudadano transmitir sus sesiones porque: (i) no tiene acreditación como periodista; (ii) no cuenta con el consentimiento de los miembros del órgano colegiado para el tratamiento de datos personales; y (iii) algunos de sus miembros consideran que el ciudadano emite información parcializada?

23. Para la Corte, la respuesta a este problema jurídico es afirmativa. Este caso muestra un choque de intereses entre el control de la información por parte del

⁶ Sobre la facultad del juez de tutela para fijar el objeto del litigio en razón al principio de informalidad que rige la actuación, en sentencia SU-150 de 2021 esta corporación señaló que “[p]recisamente, por no requerir la asistencia de un abogado, para efectos de activar este mecanismo constitucional, (i) se admite que la descripción de cada componente de la demanda se haga “con la mayor claridad posible”, sin que tenga que utilizarse un lenguaje técnico para darle curso a la acción; (...) (iii) no se impone citar una norma constitucional relacionada con el derecho que se invoca, o utilizar de forma correcta la denominación que la Constitución, la ley o la jurisprudencia le han dado a una reivindicación moral, pues basta con que el derecho pueda inferirse de los hechos narrados para ser susceptible de protección...”.

⁷ Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, p. 2.

⁸ Ibid., p. 3.

Concejo municipal y el interés del señor Jesús Sanmartín de poder acceder y difundir libremente la información sobre las sesiones de ese órgano colegiado. Frente a él, se concluye que es preciso proteger los derechos a la libertad de expresión, prensa, información y control político del accionante. El contenido de cada uno de los derechos mencionados protege la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas transmitan y reporten lo que ocurre en las sesiones de los concejos municipales y otros órganos colegiados. Además, los derechos a la libertad de expresión, prensa e información y control político son interdependientes y su protección es necesaria para garantizar una democracia sólida.

24. Como se desarrollará en esta sentencia, el sistema democrático de la Constitución de 1991 depende de que exista un control al poder⁹. Es por ello que las libertades de prensa, información y expresión, al tiempo que el control político, están en el centro de las garantías de las personas. Sin estas protecciones la democracia corre riesgos importantes en tanto se debilitarían los instrumentos existentes para conocer las actuaciones del Estado y de otras personas que detentan poder, para controlar sus actuaciones y para formar opiniones sobre esas conductas. Estas libertades previenen el abuso del poder y la corrupción porque permiten a las personas informarse plenamente con el fin de formar un juicio sobre lo que ocurre en la vida política y pública de sus comunidades¹⁰.

25. El periodismo juega un rol múltiple para la democracia en tanto es un educador; un mecanismo que contribuye a la construcción del diálogo social pacífico; y un guardián de la democracia¹¹. Al mismo tiempo, el control político ciudadano resulta vital para que todas las personas participen de la vida pública de su sociedad y para que existan controles contra la arbitrariedad, la injusticia social, el abuso de poder o la corrupción. Incluso, el control político ciudadano se entrelaza con la libertad de expresión en la medida en que los discursos que se emiten en ejercicio de él están especialmente protegidos¹². Por ello, cuando hay derechos o intereses en tensión con la libertad de expresión, hay una presunción constitucional en favor de esta última. Esa presunción solo sería derrotable si se prueba una afectación intensa de los otros principios o intereses¹³.

26. Ello no se da en este caso, por ende se concederá la tutela y se ordenará al Concejo municipal de San Antonio de Palmito que permita que el accionante transmita las sesiones del Concejo sin intervenciones en su línea editorial o en sus opiniones, y limitándose a hacer uso de estrategias válidas para contrarrestar información que consideren es inexacta.

27. Para justificar esta decisión, la Sala desarrollará las siguientes temáticas: (i) una breve caracterización de los derechos en conflicto: libertad de expresión, libertad de prensa, acceso a la información y derechos de participación y control político; (ii) los límites constitucionales a la regulación del ejercicio del periodismo y la posibilidad que tienen todos los ciudadanos de ejercerlo; (iii) las reglas constitucionales sobre transmisión de órganos colegiados públicos; y (iv) el caso concreto. Las consideraciones de la Corte buscarán abordar el hecho

⁹ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-263 de 2010, C-488 de 1993.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ver, Corte Constitucional, sentencia C-135 de 2021.

¹² Ver, Corte Constitucional, sentencia T-324 de 2020.

¹³ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-203 de 2022.

de que en este caso el ejercicio periodístico y de control político lo realiza un ciudadano, quien tiene un interés de difundir las sesiones del Concejo municipal con el fin de contribuir a la formación de las opiniones políticas de su comunidad.

4. Breve caracterización de los derechos en conflicto: libertad de expresión, libertad de prensa, acceso a la información y derechos de participación y control político

28. Los derechos a la libertad de expresión, libertad de prensa y acceso a la información son derechos humanos de carácter universal y tienen como alcance general la garantía de que toda persona pueda: (i) expresar ideas y opiniones; (ii) difundir y recibir información; (iii) fundar y administrar medios de comunicación; y (iv) acceder a la rectificación en condiciones de equidad¹⁴. Estos derechos también contienen la prohibición de censura previa. Por su parte, el control político ciudadano tiene como alcance general el principio de que ningún acto de los funcionarios del Estado, especialmente de aquellos que son elegidos popularmente, puede escapar al control de los ciudadanos y sus electores¹⁵. En ese sentido, las personas deben contar con medios para supervisar, controvertir o revocar las decisiones que toman sus representantes y los funcionarios del Estado en general.

29. A su vez, los derechos a la libertad de expresión, libertad de prensa, acceso a la información, y participación y control político son interdependientes en la medida en que la garantía y ejercicio de cada uno de ellos permite que se ejerzan los otros¹⁶. Por ejemplo, la Corte considera que el acceso a la información hace posible que se conozcan las actuaciones de las autoridades y que, por lo tanto, se pueda ejercer el control político sobre ellas¹⁷. A continuación, la Corte explicará por qué estos derechos son interdependientes y por qué son esenciales para garantizar una sociedad democrática. Luego, se detendrá en el contenido detallado de cada uno de estos derechos.

30. La importancia de los derechos a la libertad de expresión, libertad de prensa, acceso a la información y control político para la democracia. En primer lugar, la Constitución, las normas internacionales de derechos humanos, las decisiones de esta Corte y de otros tribunales latinoamericanos señalan que la garantía de la libertad de expresión y de prensa, del acceso a la información y del control político son una condición básica y necesaria para que las democracias puedan existir plenamente¹⁸. La protección de estos derechos permite garantizar el buen funcionamiento de las mismas y por ello son parte de la Constitución democrática¹⁹. La relevancia de estas garantías para la democracia tiene diversos fundamentos. Uno de ellos es que la posibilidad de

¹⁴ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-203 de 2022, T-361 de 2019 y SU-396 de 2017.

¹⁵ Ver, entre otras, las sentencias, T-263 de 2010 y C-180 de 1994.

¹⁶ Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública de la UNESCO.

¹⁷ Ver, Corte Constitucional, sentencias T-067 de 2025, C-274 de 2013 y otras.

¹⁸ Ver, Corte Constitucional, sentencias T-473 de 1992, T-695 de 1996, T-074 de 1997, C-491 de 2007 y C-274 de 2013, CorteIDH, 2006, Caso López Álvarez vs. Honduras, Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública de la UNESCO, Corte Suprema de la Nación Argentina. Asociación Derechos Civiles c/EN PAMI, p. 21; Tribunal Constitucional de Chile. Rol 634.2006. Sentencia del 9 de agosto de 2007, pp. 28 a 31; Corte Suprema de la Nación Argentina. Asociación Derechos Civiles c/EN PAMI, p. 21. Tribunal Constitucional de Chile. Rol 634.2006. Sentencia del 9 de agosto de 2007, pp. 28 a 31. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Expediente 05.001007.0007-CO Res. 2005-04005. 15 de abril de 2005, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bayev and Others v. Russia*, 20 de junio de 2017, Rad. 67667/09, 44092/12 y 56717/12 (párr. 83). 61 Cfr. Comité Europeo de Protección de Datos.

¹⁹ Ver, Corte Constitucional sentencia SU-369 de 2024.

expresar y formar opiniones, de ejercer el periodismo y de participar políticamente mediante el control a las autoridades está estrechamente relacionado con la dignidad humana en la medida que permite ejercer la autonomía, desarrollar la personalidad, formar y expresar un pensamiento, y construir la identidad²⁰.

31. Ahora, ese impacto a nivel individual para la dignificación de la persona humana se irradia sobre la organización social democrática. Para empezar, la expresión, el periodismo y la información libre aseguran que exista un amplio flujo de ideas que es vital para varios procesos democráticos tales como: (i) el proceso deliberativo de decisión²¹; (ii) el entendimiento social; (iii) la formación de comunidades plurales y diversas, entre otras. En ese sentido, no existe democracia sin un flujo amplio y diverso de ideas que les permita a las autoridades y los ciudadanos y ciudadanas cuestionar y reflexionar sobre el rumbo de sus comunidades. Al mismo tiempo, la expresión e información libre asegura que exista control sobre las autoridades y que no se presente una asimetría de poder que facilite el abuso. La Constitución de 1991 estableció estos derechos con la finalidad de que la democracia colombiana se basara en la mayor transparencia en la gestión estatal²². Esta postura plantea que cuando el secreto estatal rige la actuación del Estado no hay democracia pues se suele ocultar aquello que el Estado no puede justificar como la violencia, la arbitrariedad o la corrupción²³.

32. Las libertades de información, prensa e información están estrechamente relacionadas con la necesidad de controlar al poder. Incluso, el periodismo en su naturaleza de guardián de la democracia sirve a ella porque investiga la conducta del Estado y de quienes tienen poder y porque ofrece elementos justificados para formar un criterio completo sobre lo que ocurre en la sociedad. En ese escenario, el ejercicio de estas libertades es un vehículo para poder ejercer el control político ciudadano. Dicho de otro modo, para que los miembros del pueblo puedan controvertir y hacer juicios sobre el comportamiento y gestión de sus representantes se requiere contar con información pública veraz e independiente que contribuya a la formación de un pensamiento u opiniones que puedan ser puestas en el foro público.

33. A partir de esas garantías es que las personas pueden realizar un control político ciudadano que es vital para la democracia. Esa relevancia para este sistema político viene al menos de dos fuentes. Por un lado, le permite a los ciudadanos y ciudadanas advertir, denunciar y exigir consecuencias para las conductas ilegales o antiéticas. Por otro lado, les permite juzgar si sus representantes han sido coherentes y han contribuido a avanzar los ideales, políticas y programas por los cuales recibieron el apoyo del pueblo para ejercer la autoridad o el poder. Al final, el control político es una garantía central de la democracia porque mantiene el poder en sus destinatarios. En este sentido, la democracia se forma como sistema político para que la soberanía y el poder no sea ejercida por terceros o por una élite, sino para que esta provenga y sea ejercida por el pueblo mismo, es decir, por aquellos que son destinatarios del sistema legal y político que rige su propia comunidad.

²⁰ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-203 de 2022

²¹ Habermas, Jürgen, “Réplica a objeciones”, en Teoría de la acción comunicativa, Complementos y Estudios Previos, Madrid, Cátedra, 1980.

²² Ver, Corte Constitucional, sentencia C-274 de 2013.

²³ Ibid.

34. El contenido específico de los derechos a la libertad de expresión, libertad de prensa, acceso a la información y control político. En cuanto al derecho al acceso a la información se encuentra que esta es una garantía básica democrática que busca que la actividad del Estado sea transparente, y que las actuaciones públicas se conozcan. La transparencia en la actuación estatal es una forma de contrarrestar el autoritarismo, la corrupción u otros males que ponen en riesgo la toma de decisiones en sociedades democráticas. A partir de los artículos 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 74 de la Constitución Política de Colombia y las sentencias T-067 de 2025, SU-369 de 2024, C-891 de 2002, C-872 de 2003, C-491 de 2007 C-274 de 2013 se puede concluir que el contenido y garantías del derecho al acceso a la información son:

- i. Investigar, buscar y recibir informaciones y opiniones.
- ii. Difundir la información y opiniones por cualquier medio de expresión y sin limitaciones de fronteras.
- iii. Recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de cualquier clase y a través de cualquier medio de expresión
- iv. Acceder a documentos públicos.
- v. La garantía de que el Estado removerá las barreras para investigar, buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones y para acceder a documentos públicos.
- vi. La garantía de que el Estado permitirá el acceso a toda información que no esté sujeta a reserva.
- vii. El acceso a la información solo puede ser limitado si: (i) la limitación está expresamente en la ley o en la Constitución; (ii) la limitación es clara y precisa; (iii) no se impide el acceso a información que es pública por mandato constitucional; (iv) la limitación persigue bienes constitucionalmente valiosos; y (v) la limitación es razonable y proporcional.
- viii. Además, quien limite el acceso a la información debe demostrar que esa limitación cumple la totalidad de estos requisitos: (i) la información está relacionada con un objetivo constitucional y legalmente legítimo; (ii) se trata de una de las excepciones expresamente establecidas en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014; (iii) la información causaría un daño presente, probable y específico sobre un bien o interés constitucional; y (iv) dicho daño excede el interés público que representa el acceso a la información.

35. También resulta relevante recordar que, de acuerdo con la Corte, la información pública²⁴ es aquella que puede ser obtenida sin reserva alguna. Esta información también se considera pública por el interés que existe en ella por parte de la sociedad.

36. En tercer lugar, la libertad de expresión y de prensa son derechos fundamentales para la vida democrática en tanto aseguran que las personas puedan opinar, informarse y debatir sobre los temas que les impactan. Estas libertades son la pieza clave para que el poder no actúe sin control y sin

²⁴ Ver, Corte Constitucional, sentencias SU-139 de 2021 y T-324 de 2024.

respuesta de la población cuando se desborda o daña a las personas que están bajo su competencia. La expresión y la prensa libre, informada, independiente y ética es condición de posibilidad de una democracia sana y dignificante de todas las personas. El contenido de los derechos a la libertad de expresión y de prensa está definido en el artículo 20 de la Constitución Política; el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y las sentencias SU-369 de 2024 y T-391 de 2007, entre otras. Su contenido se puede resumir en:

- i. Expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación, a través del medio y la forma escogidos por quien se expresa²⁵.
- ii. Libertad de informar y la libertad y derecho de recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de cualquier clase y a través de cualquier medio de expresión.
- iii. Libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social.
- iv. La especial protección de los discursos relacionados con la información de interés público.

37. La jurisprudencia constitucional también reconoce que el ejercicio de la libertad de prensa y el periodismo implica riesgos sociales. Por una parte, como se explicará en los fundamentos 46 y 47 de esta sentencia, existe un riesgo de difusión de información que no es veraz o independiente, ya sea porque la información que se tiene es errónea o por conductas deliberadas de desinformación. Además, en la sentencia C-317 de 2024, en la que se estudió la constitucionalidad de la Ley Estatutaria que establece medidas para la participación de las mujeres en política, se mostró que uno de esos riesgos es que el ejercicio de estas libertades puede generar violencia contra las mujeres lo que es un riesgo inherente al ejercicio de estos derechos. Sin embargo, como también se precisará más adelante, la existencia de dichos riesgos sociales no es un argumento suficiente para que los Estados adopten cualquier tipo de medidas para combatir la desinformación. Mucho menos, para que adopten medidas que puedan implicar censura previa.

38. Por otra parte, quienes ejercen el periodismo se enfrentan a riesgos asociados a dicha actividad. En efecto, esta Corte ha estudiado acciones de tutela por riesgos contra la vida, la seguridad, la libertad de expresión y la reserva de la fuente de los periodistas. Sobre estos riesgos volverá la Corte en más detalle en los fundamentos 57 a 65, en los que, además, se estudiarán las particularidades que surgen cuando quien realiza la actividad informativa es un ciudadano que no se dedica profesionalmente al periodismo.

39. En cuarto lugar, los derechos políticos aseguran que el Estado y la vida pública no les suceda a las personas sin que estas tengan una injerencia en él y en ella. Los derechos políticos son la garantía de que se reconoce a cada persona y ciudadano/a como agentes de su propio destino y como actores activos de la construcción de la sociedad y el Estado. el artículo 40 de la Constitución, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Carta Democrática de la OEA y las decisiones de la Corte como las sentencias T-469

²⁵ Sentencia C-442 de 2011.

de 1992, SU-221 de 2015 y SU-369 de 2024 han identificado el siguiente contenido de los derechos políticos:

- i. Son derechos fundamentales indispensables para limitar el ejercicio político y garantizar la participación política y la democracia.
- ii. Protegen tanto a los individuos como a la sociedad en colectivo.
- iii. Incluyen el catálogo de derechos políticos electorales del artículo 40 de la Constitución²⁶ y las demás garantías necesarias para la participación activa y pacífica de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político²⁷ y en el debate y la toma de decisiones sociales.
- iv. Son derechos que aseguran la convivencia pacífica.
- v. Estos derechos exigen transparencia en las actividades del Estado y respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa y el acceso libre a la información.
- vi. Estos derechos aplican a toda la democracia y no solo a la democracia electoral.

40. En conclusión, la libertad de expresión, de prensa, de acceso a la información y la participación y control político están unidas por la noción misma de democracia en la medida que son garantías básicas para que esta pueda existir plenamente. En ese sentido, la democracia colombiana exige: (i) que las personas puedan difundir y recibir libremente información veraz e independiente; (ii) que, a partir de esa información, puedan formar y difundir opiniones; (iii) que el acceso a la información y la expresión libre de opiniones faciliten la participación de las personas en el debate y la toma de decisiones sociales; y (iv) que permitan ejercer un control político sobre las actuaciones de las autoridades. Estas exigencias y garantías interdependientes de la democracia colombiana solo pueden ser limitadas si la ley y la Constitución lo establecen de manera previa y si están justificadas por razones de importancia constitucional que, en todo caso, deben ser razonables y proporcionales.

5. La regulación del ejercicio del periodismo

41. Debido a que este caso plantea preguntas por la limitación al ejercicio de la difusión de información y la reportería, en este capítulo la Corte evaluará tres ángulos de las limitaciones al derecho al acceso a la información, la libertad de prensa y la libertad de expresión. El primero es la prohibición constitucional de exigir certificaciones para ejercer el periodismo. El segundo son las acciones constitucionalmente válidas para evitar la desinformación y asegurar que las personas reciban información veraz e independiente. Finalmente, se estudiarán las protecciones de las que son titulares los periodistas ciudadanos, no solo en atención a su calidad de periodistas, sino por las especiales dificultades que enfrentan en el desarrollo de su actividad periodística.

²⁶ Derechos del artículo 40 de la Constitución: (i) elegir y ser elegido; (ii) tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; (iii) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; (iv) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; (v) tener iniciativa en las corporaciones públicas; (vi) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; y (vii) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

²⁷ Sentencia SU-369 de 2024.

42. La prohibición constitucional de exigir certificaciones para ejercer el periodismo. La sentencia C-087 de 1998 es el precedente base para entender que no es legítimo exigir certificaciones o títulos de idoneidad para ejercer el periodismo. Esa decisión estudió la constitucionalidad de exigir tarjeta profesional a los periodistas para poder ejercer de manera permanente el oficio de difundir opiniones e informaciones a la sociedad.

43. La Corte consideró en esa ocasión que el ejercicio del periodismo se fundamenta sobre dos libertades de igual jerarquía: la de expresión y la de información. Esas libertades por ser inherentes al sistema democrático están reconocidas a toda persona. Por lo tanto, el ejercicio permanente de la difusión de opiniones e informaciones no está limitado a una profesión como pueden ser el caso de las disciplinas de periodismo o comunicación. Por el contrario, este oficio abarca cualquier difusión de información y opinión permanente que realice cualquier persona. En consecuencia, para ejercer el periodismo no se puede exigir un título de idoneidad.

44. A partir de la sentencia C-087 de 1998 es posible concluir que la libertad de expresión y libertad de prensa como garantías del periodismo autorizan su ejercicio libre para toda persona sin que esta pueda ser limitada por la idea de que una u otra persona en específico no tiene la naturaleza de periodista o no está reconocida como tal. En efecto, nadie, y en especial el Estado, dice la sentencia C-087 de 1998, tiene la autoridad para reconocer a alguien como periodista. Esta regla constitucional de que la calidad de periodista se adquiere por el mero hecho de dedicarse a la difusión de opiniones e informaciones sin que se requiera una certificación o título de idoneidad ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-534 de 2024, T-482 de 2024 y C-987 de 2004 bajo el argumento de que las libertades de expresión y de prensa tienen una relación directa. A nivel interamericano esta postura ha sido sostenida también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en opinión consultiva OC-5/85 en la que determinó que periodista es tan solo quien ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado.

45. Es por ello que, como se señalará en el capítulo II.6, los órganos colegiados no pueden exigir la calidad de periodista para ejercer la difusión de información u opiniones de sus actividades y las acreditaciones o certificaciones solo pueden ser usadas como mecanismo de organización logística. Justamente, en la sentencia T-372 de 2023, la Corte estudió la restricción al acceso a la información durante el Paro Nacional de 2021 por cortes al servicio de internet. Allí la Corte mostró que negar el acceso de los periodistas a ciertos lugares implica censura previa y limita al derecho a la información. Algunos de los métodos que se usan para hacerlo son “la prohibición de acceder a determinado lugar, en la necesidad de conseguir un permiso previo o en la exigencia de que el periodista sólo pueda ingresar al sitio acompañado o supervisado por una autoridad”²⁸. Es así como la prohibición de censura previa y la prohibición de exigir acreditación a los periodistas confluyen para establecer que la limitación de acceso a los lugares donde se produce la información que se desea difundir con base en la necesidad de acreditar la calidad de periodista está prohibida constitucionalmente.

46. Ahora, la sentencia C-087 de 1998 estableció que la inconstitucionalidad de exigir un título de idoneidad para los periodistas no implica que estos no

²⁸ Ver la sentencia C-592 de 2012.

deban cumplir con sus deberes. Uno de esos deberes es el de responsabilidad con la información que se transmite. Incluso, esa decisión explica que la libertad de información trae riesgos sociales como es el caso de la difusión de información que no es veraz o independiente. Es por ello que en la segunda parte de este capítulo se estudiará qué medidas pueden tomarse válidamente para regular o restringir el ejercicio de estos derechos en aras de garantizar información veraz e independiente.

47. Las acciones constitucionalmente válidas para asegurar la existencia de información veraz e independiente. La desinformación es un fenómeno potenciado por las tecnologías contemporáneas de la información que se caracteriza por la difusión de información que no es veraz en su totalidad o parcialmente. La desinformación se diferencia de la información errónea porque la primera se difunde con el fin de engañar o causar perjuicios graves²⁹. En ese sentido, de acuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas y las relatorías para la libertad de expresión de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³⁰, la desinformación implica violaciones de derechos humanos. Es por ello que es legítimo preocuparse y actuar para evitar la desinformación. Los Principios universales para la integridad de la información de las Naciones Unidas³¹ muestran que la desinformación es un riesgo de la era digital que se potencia por los desequilibrios de poder en el manejo de la información entre Estado y empresas tecnológicas y la población general. De ahí que sea necesario mejorar la transparencia de la información y aumentar las capacidades de la población general para hacer lectura crítica de la información que reciben.

48. No obstante, estos organismos reconocen también que las medidas que toman los Estados para regular y prevenir la desinformación también pueden implicar violaciones de derechos humanos como la libertad de prensa, la libertad de expresión y la libertad de información. En ese mismo sentido, en el 2019, los relatores para la libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) emitieron una Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y el internet en la que señalaron la necesidad de que las medidas contra la desinformación siguieran los estándares internacionales de derecho internacional y se apegaran al principio de legalidad³².

49. Es por ello que no todas las medidas tomadas para evitar la desinformación son constitucionalmente válidas. La Corte establece³³ que el primer límite que tiene el Estado para restringir la libertad de expresión, prensa e información es la prohibición de censura previa. Esto implica que ningún ejercicio de estos derechos, ni siquiera el periodístico, puede ser limitado de manera previa a que

²⁹ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 2022, Contrarrestar la desinformación para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales e Informe del Relator para la libertad de expresión de las Naciones Unidas, 2021, Disinformation and freedom of opinion and expression.

³⁰ Ibid y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales.

³¹ Ver, Principios universales para la integridad de la información de las Naciones Unidas en: <https://www.un.org/es/information-integrity/global-principles>.

³² Declaración Conjunta del vigésimo aniversario: desafíos para la libertad de expresión en la próxima década, 2019. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1146&IID=2>.

³³ Ver, entre otras, las sentencias C-087 de 1998, C-442 de 2011 y C-487 de 2023.

se reciba o difunda una opinión o información. Por el contrario, tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estado solo puede establecer responsabilidades ulteriores, entre las que están la retractación; las acciones por daños civiles y las sanciones penales, que en todo caso deben estar establecidas de manera previa en la ley y deben ser proporcionales y necesarias.

50. En este sentido, la jurisprudencia constitucional e interamericana han desarrollado las llamadas presunciones sobre la protección de la libertad de expresión, según las cuales³⁴: (i) toda expresión, de cualquier contenido y forma, está amparada *prima facie* por el derecho a la libertad de expresión; (ii) en los eventos de colisión del derecho a la libertad de expresión con otros derechos fundamentales, en principio, aquel prevalece sobre los demás; (iii) cualquier limitación de una autoridad al derecho a la libertad de expresión se presume inconstitucional y, por tanto, debe ser sometida a un control constitucional estricto; y (iv) la censura previa está prohibida de tal forma que cualquier regulación estatal que implique censura previa implica, de pleno derecho, una violación del derecho a la libertad de expresión.

51. En forma correlativa a las presunciones recién expuestas, las medidas que restrinjan la libertad de expresión deben cumplir con tres cargas relevantes: “(i) una carga definitoria, que hace referencia a la identificación precisa de la finalidad perseguida por la limitación; (ii) una carga argumentativa, que consiste en plasmar en la motivación del acto jurídico correspondiente a la medida que pretende imponer una restricción a la libertad de expresión, las razones que demuestren, de manera fehaciente, que se han derrotado las cuatro presunciones recién mencionadas; y (iii) una carga probatoria, que consiste en dar cuenta detallada de los elementos fácticos, científicos, técnicos sobre los que se basa la decisión de adoptar una medida restrictiva sobre el derecho citado”³⁵.

52. La Corte debe insistir que las medidas más gravosas, como son las sanciones penales, no se deben emplear sino cuando la afectación a los derechos afectados por la difusión o recepción de informaciones y opiniones sean graves. Esto descarta de plano el uso de las responsabilidades ulteriores para impedir la emisión de expresiones o informaciones sobre asuntos públicos, sobre el control de las autoridades, sobre los personajes públicos³⁶ o sobre los discursos protegidos de escrache³⁷. Así mismo, como se mostró en el fundamento 45, la prohibición de censura previa invalida las limitaciones al acceso a la información y al ejercicio de la libertad de expresión basadas en impedir el acceso a los periodistas a los lugares donde se produce o se encuentra la información pública que se desea difundir.

53. Ahora, ante el fenómeno de la desinformación se han propuesto otras formas de intervenir para contrarrestar la información falsa y otros límites que tiene el Estado al enfrentar esta situación. En primer lugar, la Relatoría del Derecho a la Libertad de Expresión de la CIDH³⁸ propone que la

³⁴ Ver, entre otras, las sentencias C-087 de 1998, T-391 de 2007, T-543 de 2017 y T-628 de 2017.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007. Ver también la sentencia T-203 de 2022 y el Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³⁶ Ver las sentencias SU-274 de 2019 y SU-1723 de 2000.

³⁷ Ver sentencias T-241 de 2023, T-452 de 2022, T-356 de 2021,

³⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales.

desinformación no se debe contrarrestar a través de medidas regulatorias generales que prohíban el contenido desinformador o las “fake news” o a través de las sanciones penales. Estas medidas regulatorias generales tienen el riesgo de ser usadas para reprimir los ejercicios legítimos de la libertad de expresión e información e inhibir el discurso público. Por lo tanto, dichas medidas son desaconsejables. Además, estas prohibiciones generales no son compatibles con la libertad de expresión porque el discurso de interés público goza de presunción de legitimidad.

54. Por el contrario, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH propone que la mayoría de las acciones que se deben tomar en estos casos no son de carácter regulatorio. Así, la Relatoría propone que los Estados deben responder a la desinformación a través de la publicación amplia de la información acertada o verdadera y a través del fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para distinguir entre la información falsa y la verdadera. Además, el Grupo Europeo de Alto Nivel ha recogido algunas buenas prácticas estatales para contrarrestar la desinformación como es la creación de mecanismos públicos para verificar la información que puede ser deformada y la alianza con las plataformas y los medios para la difusión de información oficial y veraz³⁹.

55. En el mismo sentido, el secretario general de las Naciones Unidas y la relatora para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas⁴⁰ han propuesto que ante la desinformación la mejor estrategia es la mayor transparencia pública, las campañas de difusión de información pública y la protección de los medios independientes. El secretario general de Naciones Unidas explica que cuando las autoridades permiten el acceso libre a la información, las personas confían más en las instituciones y acuden a ellas para informarse sobre los asuntos públicos. Así mismo, la relatora para la Libertad de Expresión y el secretario general de Naciones Unidas alertan sobre la necesidad de que los medios independientes existan con garantías de pluralidad porque ayudan a que el debate público se dé de manera abierta y de calidad, lo que contrarresta la desinformación. Por último, estas entidades recuerdan que se requiere una alfabetización ciudadana para que las personas puedan distinguir entre información falsa y verdadera.

56. En conclusión, las autoridades no deben limitar la difusión de opiniones o informaciones desde los lugares donde se produce o archiva esa información ni exigir que se acredite la calidad de periodista. Además, para contrarrestar la desinformación no se pueden tomar medidas de censura previa, no se debe recurrir de manera desproporcionada a las sanciones penales o civiles ni se deben privilegiar las medidas regulatorias generales. Por el contrario, se deben preferir las medidas basadas en (i) difundir la información veraz en contraposición a la falsa; (ii) ampliar la transparencia pública de las instituciones del Estado; (iii) formar a los y las ciudadanas en cómo distinguir la información falsa de la verdadera; (iv) crear mecanismos de verificación de la información disponible; (v) apoyarse en las plataformas y medios para difundir la información pública verdadera y (vi) proteger a los medios independientes.

³⁹ European Commission; Networks, Content and Technology, A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation.

⁴⁰ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 2022, Contrarrestar la desinformación para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales e Informe del Relator para la libertad de expresión de las Naciones Unidas, 2021, Disinformation and freedom of opinion and expression.

57. La importancia y protección constitucional del periodismo ciudadano.

En tiempos en que las democracias viven inmensas amenazas y enfrentan una gran indiferencia social, como lo señalan los reportes de organizaciones especializadas en estudiar la democracia⁴¹, la supervivencia de nuestras democracias dependerá principalmente de la decisión colectiva e individual de las ciudadanas y ciudadanos de comprometerse por su defensa. Esa defensa no pocas veces empieza en el ejercicio de difundir opiniones e informaciones sobre eventos públicos en los que se toman las decisiones que nos competen a todas y a todos.

58. En este sentido, el periodismo es fundamental para garantizar el debate público, el acceso a la información y la salud de la democracia. La Corte ya explicó que es inconstitucional exigir certificaciones para ejercer el periodismo, lo que no significa desconocer el valor de tener medios de comunicación fuertes y serios, así como de contar con periodistas que se dedican profesionalmente a este ejercicio y que tienen el respaldo de organizaciones acreditadas. Una democracia es más fuerte cuando tiene personas que dedican su experiencia, tiempo y experticia a informar.

59. Ahora bien, nuestra democracia también pervive gracias a los aportes diversos y muchas veces anónimos de los y las ciudadanas que ejercen las libertades que la Constitución les confiere y que asumen la promoción y materialización de los intereses públicos individuales y colectivos. Es así como la democracia colombiana no se debilita, sino que se fortalece gracias al trabajo independiente de ciudadanos y ciudadanas que documentan y difunden hechos e informaciones con el fin de que la sociedad pueda discutir de manera plural sobre aquello que les afecta a todos y todas.

60. Es así como la Relatoría para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas se refiere al “periodismo ciudadano” para describir a los ciudadanos y ciudadanas que, sin tener un título profesional o estar vinculados a un medio de comunicación formal, informan a la comunidad sobre hechos que le interesan y que, sin ellas, posiblemente no se conocerían. Sobre el punto, uno de los intervinientes en este proceso llamó la atención acerca de que dicho término puede ser utilizado para restringir la libertad de expresión porque introduce una diferencia entre periodistas profesionales y otras personas que ejercen el periodismo⁴². Por ende, es importante precisar que la utilización del término lo que busca es indicar que, al igual que sucede con los periodistas profesionales, los ciudadanos que buscan informar a la ciudadanía, e incluso emitir sus opiniones, también tienen amparados sus derechos fundamentales. El énfasis en los periodistas ciudadanos que hace esta decisión tiene, entonces, como propósito visibilizar las condiciones bajo las cuales algunas personas ejercen actividades periodísticas, las cuales son aplicables al señor Jesús Sanmartín.

⁴¹ Sobre la decadencia de la democracia se puede consultar el reporte de 2024 de la organización Freedom House (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2024/mounting-damage-flawed-elections-and-armed-conflict>). Ese reporte considera que el 2023 fue un año más de declive democrático global caracterizado por ataques al pluralismo, creciente populismo, recorte de libertades en territorios en disputa y recrudecimiento de la violencia en contextos electorales.

⁴² Intervención de la organización El Veinte.

61. Sobre el punto, el relator para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas publicó en 2010⁴³ su informe sobre promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en el que analizó la situación de los periodistas ciudadanos. Allí, el relator definió que estos periodistas son un tipo de periodismo independiente que se da en tiempos de paz o de guerra, conflicto desastre o emergencia y que es hecho por ciudadanos comunes que ejercen labores de periodismo.

62. El relator explicó que existe la percepción de que el periodismo ciudadano no es fiable. Sin embargo, su enfoque propone que desde la visión pluralista y participativa de las sociedades, los periodistas ciudadanos permiten diversificar los puntos de vista y abrir espacios periodísticos para comunidades invisibilizadas como las mujeres, los pueblos indígenas o las comunidades rurales. Esta visión de la Relatoría para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas concuerda con estudios⁴⁴ que se han hecho sobre el periodismo ciudadano que señalan que la población puede verlo como un vehículo para conocer información sobre sus problemáticas locales que no llegan a los medios tradicionales; construir mejores redes comunitarias; mejorar la vigilancia sobre asuntos públicos; propiciar más diálogo y fomentar la participación de la comunidad. En todo caso, el compromiso con la verdad es un deber y reto periodístico que también aplica a estas personas por lo que se requiere un trabajo por lograr la apropiación de este valor en su práctica.

63. En el contexto colombiano, se ha expuesto que los periodistas ciudadanos han sido claves para reportar y documentar graves violaciones de derechos humanos en contextos de poca cobertura de los medios masivos o tradicionales⁴⁵. Es así como el periodismo ciudadano se inscribe dentro del periodismo independiente y alternativo. Sobre este tipo de ejercicio periodístico, la Corte se pronunció en la sentencia T-372 de 2023 y señaló que este tipo de medios y periodistas promueven la diversidad de opiniones e informaciones. Esta diversidad de medios facilita la reflexión y el ejercicio pleno de las libertades de expresión, prensa e información.

64. A pesar de esta importancia, la Relatoría para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas alertó sobre la especial vulnerabilidad de estos periodistas a la intimidación y violencia. Para la Relatoría, la falta de redes de apoyo y el aislamiento que viven los periodistas ciudadanos facilita que sean intimidados, atacados con hostigamientos, amenazas o uso del derecho penal cuando publican información que resulta inconveniente para las personas implicadas. Por esa razón, la relatoría considera que los deberes de protección de los periodistas se extienden a los periodistas ciudadanos⁴⁶. Este tipo de afectaciones al periodismo tiene implicaciones a nivel individual y colectivo por las características del derecho a la libertad de expresión como lo determinó la CorteIDH en el caso *Bedoya Lima vs. Colombia*.

⁴³ Relatoría para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, 2010, Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

⁴⁴ Shcaffer, S. (2007). *Citizen Media: Fad or the Future of News* y Espiritusanto, O y Gonzalo, P. (2011). *Periodismo ciudadano: Evolución positiva de la comunicación*.

⁴⁵ Azuero, A. (2023). *El paro como teoría. Historia del presente y estallido en Colombia* y Romero, J. (2021). *En vivo: de la calle a la pantalla. Medios digitales, redes sociales y protesta social*. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).

⁴⁶ Relatoría para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, 2010, Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

65. La postura de que los deberes de protección de los periodistas aplican también a los periodistas ciudadanos es coherente con la estructura de la libertad de expresión de la Constitución. Como lo señala la sentencia C-087 de 1998, la Constitución protege el ejercicio periodístico de “toda persona”. Por lo tanto, y parafraseando a la sentencia C-087 de 1998, donde la Constitución dice “toda persona”, nadie, ni siquiera el Estado, puede decir “periodistas profesionales”. Por lo tanto, todas las garantías previamente referenciadas aplican por igual a los periodistas ciudadanos. A esto se suma que el Estado tiene un deber reforzado de proteger a estos ciudadanos por la especial exposición a violencia y censura que viven ante la falta de redes, empresas o conglomerados que los respalden.

6. Las reglas constitucionales sobre transmisión de las sesiones de las corporaciones públicas

66. En este capítulo se establecen cuáles son las reglas constitucionales sobre la posibilidad de transmitir las sesiones de los órganos colegiados públicos. Para desarrollar el capítulo se establecerá la regla y luego la justificación constitucional.

67. Por regla general, las sesiones de los órganos colegiados políticos son públicas y pueden ser transmitidas por los periodistas profesionales o ciudadanos. Las corporaciones públicas son “los órganos colegiados, compuestos por miembros elegidos por votación popular”⁴⁷, que en Colombia son el Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales. Pues bien, la imposición general de una prohibición de transmitir las sesiones de las corporaciones públicas no es coherente con el tipo de espacio que son dichas corporaciones ni con los estándares sobre limitación del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información. Además, una prohibición de ese tipo impondría limitaciones desproporcionadas al control político. Esta regla tiene tres fundamentos: (i) las sesiones de las corporaciones colegiadas de carácter político son por definición públicas; (ii) la transmisión de las sesiones de corporaciones públicas no se puede limitar de forma general; y (iii) transmitir las sesiones de las corporaciones públicas es vital para el control político.

68. Primero, la corporación pública por definición es el Congreso de la República, que según el artículo 144 de la Constitución lleva a cabo sus sesiones de manera pública. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos municipales son corporaciones político-administrativa elegidas popularmente. Estas tres corporaciones tienen tres grandes grupos de funciones según la Constitución⁴⁸: ejercer el control político, aprobar normas generales como leyes, ordenanzas y acuerdos municipales y elegir funcionarios del Estado. A pesar de sus diferencias fundamentales, como que el Congreso es un órgano legislativo y las asambleas y concejos tienen carácter administrativo, estas tres corporaciones comparten la característica de que sus decisiones son tomadas a través de un proceso deliberativo, colectivo y de naturaleza política⁴⁹.

⁴⁷ Sentencias C-647 de 2002 y C-518 de 2007.

⁴⁸ Las funciones asignadas al Congreso de la República y a cada una de sus cámaras están previstas en los artículos 135-137, 150, 173-174 y 178 de la Constitución. Por su parte, el artículo 300 superior contiene las funciones de las asambleas departamentales y el artículo 311 las correspondientes a los concejos municipales.

⁴⁹ Ver la sentencia C-405 de 1998.

69. En el caso de los concejos municipales, la Corte recoge el análisis hecho por los intervinientes, El Veinte y la FLIP, que manifestaron que la información de las sesiones de estos órganos debe ser pública. Según los intervinientes, estas corporaciones deciden sobre asuntos en los que la sociedad tiene un interés por ser actuaciones del Estado que se relacionan con temas como el presupuesto local, la planeación territorial, el control político a los alcaldes y gobernadores y a sus respectivos gobiernos, y otros⁵⁰. Por lo tanto, el carácter público de sus decisiones obliga a que el acceso a sus sesiones deba ser abierto y a que se pueda obtener la información que en ellas se producen. En el caso de los concejos municipales, la Ley 136 de 1994 no estableció una reserva sobre las sesiones de estos órganos colegiados y, por el contrario, el artículo 27 de dicha ley establece la publicidad de sus actuaciones⁵¹.

70. Ahora, el hecho de que el proceso de decisión y debate de las corporaciones públicas se haga en sesiones en las que se discuten, escuchan y votan implica que el desarrollo de las sesiones es en sí misma información relevante. Es por ello que, dentro del carácter público y accesible de la información de estas corporaciones se encuentre el registro visual y auditivo de sus sesiones. En ese sentido, al ser esta una información pública debe poder ser difundida por las personas. El contenido de la deliberación y votación de las corporaciones colegiadas no está sujeta a reserva y dado que en ellas se discute la regulación estatal de las conductas de las personas y se controla la actividad política es posible concluir que existe un interés legítimo de la sociedad de conocer lo que acontece en las deliberaciones y votaciones de estas corporaciones.

71. Segundo, de manera general, la Corte encuentra que en principio la transmisión de las sesiones de corporaciones públicas no se puede limitar válidamente. Por un lado, la ley no prohíbe de manera clara y expresa que las sesiones de estas corporaciones sean transmitidas. Por otro lado, una prohibición de carácter general de las transmisiones encajaría dentro de la prohibición de no impedir el acceso a información que es pública por mandato constitucional, en tanto la publicidad de las sesiones de órganos colegiados legislativos o político-administrativos se deriva directamente de la Constitución.

72. Así mismo, el principio de maximización de las libertades de prensa, expresión e información son los intereses constitucionales valiosos que están en juego cuando se hace la pregunta sobre si las sesiones de concejos municipales y otras corporaciones se pueden transmitir. No se advierten en abstracto otros principios o bienes constitucionalmente valiosos que inclinaran la decisión hacia la prohibición de la transmisión de las sesiones de corporaciones públicas. Por último, una prohibición general de esta práctica anularía completamente los principios de libertad de expresión, prensa e información sin que se reciba algún beneficio importante para otros intereses constitucionales.

73. Tercero, transmitir las sesiones de las corporaciones públicas es vital para el control político. Proveer a la sociedad de información sobre uno de los foros públicos por excelencia como son el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales es una condición básica para que la ciudadanía

⁵⁰ Ver intervención de la FLIP, p. 6-7.

⁵¹ Artículo 27 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 17 de la Ley 1551 de 2012, según el cual “Los Concejos deberán publicar sus actos a través del medio que consideren oportuno, siempre y cuando ellos garanticen la efectividad de su difusión a la comunidad.”

pueda controlar lo que sus autoridades discuten y aprueban en esos espacios. Además, para asegurar el ejercicio libre del acceso a la información, de la formación y expresión de las opiniones y la reflexión colectiva esa difusión de información de las sesiones se debe poder realizar de manera independiente y autónoma sin que medie la voluntad del Estado mismo.

74. Es así como la transmisión libre y autónoma de las sesiones de las corporaciones públicas se convierte en condición de posibilidad para que exista un control político. Como se mencionó en los fundamentos 28 y 40, los derechos políticos y el acceso a la información son interdependientes. Este caso ilustra esa interdependencia con facilidad porque poder acceder de manera libre y autónoma a la información, que en este caso es el desarrollo mismo de una sesión de los órganos colegiados, impacta directamente en las posibilidades de conocer la conducta de las autoridades y poder a partir de ese insumo informativo reflexionar sobre ellas, crear un criterio y poder controlar sus actuaciones.

75. En todo caso, esta regla general no impide que, si la ley establece de manera expresa, clara y precisa que ciertas sesiones deben estar sujetas a reserva porque la protección de esa información persigue bienes constitucionalmente valiosos, puedan existir sesiones donde no está autorizada su transmisión. En todo caso, esas limitaciones deben ser razonables y proporcionales. Una autorización legal para declarar como reservada una sesión de una corporación pública colegiada tampoco puede impedir el acceso a información que es pública por mandato constitucional. En todo caso, la Corte precisa que la reserva debe estar estrictamente limitada y ser excepcional porque la regla general de este tipo de deliberaciones es que son públicas.

76. La FLIP llamó la atención sobre cómo existe un patrón en los concejos municipales de usar la Ley 136 de 1994 para establecer limitaciones al acceso libre de los periodistas. La Corte, a partir de las reglas que ha construido en este capítulo, señala que la redacción de la Ley 136 de 1994, antes que establecer limitaciones a la transmisión de las sesiones de los concejos por parte de los ciudadanos-periodistas, exige la mayor publicidad. En estos casos se aplica la regla general de que las sesiones de los concejos municipales y otros órganos colegiados políticos son públicas y pueden ser transmitidas libremente sin limitación alguna por razones de permisos de grabación, acreditación de la calidad de periodistas o acusaciones de parcialidad, amarillismo o similares.

77. Las corporaciones colegiadas públicas pueden tener sus propios mecanismos de difusión, pero esto no limita la posibilidad de que los periodistas profesionales o ciudadanos transmitan las sesiones. La regla general que obliga a permitir la transmisión de las sesiones de las corporaciones públicas no impide que con el fin de facilitar la difusión de la información y asegurar su veracidad, estas corporaciones tengan sus propios mecanismos de difusión. Incluso, en aras del acceso a la información y de la mayor transparencia es deseable que las corporaciones colegiadas de carácter político tengan sus propios medios de difusión. No obstante, la transmisión oficial y la transmisión periodística no compiten entre sí y tienen fundamentos distintos, pues la primera está basada en la transparencia y el deber activo de difusión de información, mientras que la segunda está fundamentada en las libertades que se reconocen a los ciudadanos y ciudadanas constitucionalmente.

78. Es por esa misma razón que el hecho de que un órgano colegiado tenga su propio mecanismo de transmisión no impide que los ciudadanos hagan una transmisión autónoma. Por el contrario, como se explicó en los fundamentos 70 y 74, la difusión libre de la información de las sesiones es en sí misma una garantía constitucional que busca evitar que el Estado pueda limitar injustificadamente el acceso a la información al monopolizar su difusión. Con base en el pluralismo informativo, las fuentes oficiales no pueden ser las únicas a las que tengan acceso las personas, sin que esto implique que el Estado no pueda contrarrestar la información que circule y que pueda no ser precisa.

79. En este punto, resulta relevante la construcción jurídica que hicieron las intervenciones sobre cómo el acceso a la información hace parte de los trabajos preparatorios que requieren los periodistas para ejercer sus actividades⁵². La Corte ya ha señalado⁵³ que el acceso a la información es un derecho que asegura el control de la actividad estatal y evita la arbitrariedad. Es así como la Corte debe reconocer que los trabajos periodísticos preparatorios que requieren el ejercicio de la libertad de información (acceso y difusión) están protegidos constitucionalmente. Esto se debe a que las garantías de la Constitución no pretenden ser enunciados aspiracionales, sino que pretenden la protección y garantía efectiva de los derechos constitucionales. De ahí que sea irrazonable pretender que el Estado protege el ejercicio periodístico si no asegura una condición material para ejercerlo como es la posibilidad de recabar información.

80. Ahora, que la recolección de información sea un aspecto protegido del trabajo periodístico implica que existen protecciones sobre esa materia. Para el caso de las transmisiones de las sesiones de los órganos colegiados resulta relevante la sentencia T-475 de 2024, que estudió la validez de impedir el acceso a la información pública que una gobernación emitía por redes sociales al haber bloqueado a un ciudadano. Allí, la Corte explicó que el Estado no puede exigir a los ciudadanos que se informen por un único y determinado canal al impedir el acceso a otros canales.

81. La transmisión de las sesiones de órganos colegiados no requiere autorización para el tratamiento de datos personales. En el caso de la transmisión de sesiones de órganos colegiados, el tratamiento de datos personales no requiere autorización de los miembros de las corporaciones públicas porque se trata de información pública y la grabación ocurre en un espacio público. Por un lado, el artículo 10 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 establece que los datos de naturaleza pública pueden ser tratados sin autorización del titular. En este caso, como se estableció en los fundamentos 69 y 70, el registro magnetofónico (audio y video) de las sesiones de los órganos colegiados tiene el carácter de información pública.

82. Por otro lado, en la sentencia C-094 de 2020, la Corte estudió la constitucionalidad de normas de policía que autorizan a instalar cámaras en el transporte público y a instalar circuitos de grabación en espacios públicos por parte de autoridades públicas o de personas privadas y, en esa oportunidad, se preguntó por el tratamiento de datos personales cuando se realizan. En esa ocasión, la Corte precisó, por un lado, que la existencia de una expectativa razonable de privacidad es un criterio relevante para determinar el alcance del

⁵² Ver la intervención de la organización El Veinte.

⁵³ Ver Corte Constitucional, Sentencias C-491 de 2007, T-487 de 2017 y T-330 de 2021.

derecho a la intimidad en determinadas expresiones de la vida de las personas. Por otra parte, la Corte consideró que era posible realizar grabaciones en espacios públicos siempre que se respeten los principios de legalidad, finalidad, libertad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad y caducidad.

83. Aunque las circunstancias no son idénticas, la decisión C-094 de 2020 ofrece el criterio jurisprudencial de que las grabaciones de personas, incluso en espacios públicos, deben perseguir unos fines constitucionalmente legítimos. En este caso, estos datos personales que son públicos tienen una finalidad clara e importante que autoriza su recolección y difusión: poder realizar el control político de las decisiones y discusiones de los órganos políticos colegiados. En ese sentido, no solo la información tratada y difundida es pública, sino que el acto de grabar está justificado en la persecución de fines imperiosos como es la efectividad de la participación y control político. Asimismo, al participar en sesiones públicas de órganos deliberativos como los concejos municipales, los concejales no son titulares de una expectativa razonable de privacidad sobre los debates que allí se realicen.

84. Experiencias internacionales sobre el acceso de los periodistas a las sesiones de órganos públicos. En la medida que la pregunta por la validez de las transmisiones independientes de órganos colegiados de naturaleza política no ha sido abordada plenamente por la Corte, resulta necesario acudir a experiencias internacionales para ilustrar la importancia de permitir estas transmisiones. Este ejercicio busca mostrar que sí es posible establecer un balance de derechos que asegure el acceso pleno al contenido de los debates de las corporaciones colegiadas de carácter político. La Corte precisa que, aunque la jurisprudencia de tribunales internacionales o de otras jurisdicciones no es aplicable directamente al ordenamiento jurídico nacional, su estudio es relevante para entender las discusiones globales sobre los derechos fundamentales. Este estudio comparado o internacional siempre debe estar guiado por usar conocimiento jurídico internacional con el propósito de avanzar los objetivos imperiosos de la Constitución.

85. Esta última precisión es relevante porque ante la crisis generalizada de la democracia, la Corte debe ser cuidadosa de usar la jurisprudencia internacional en formas que retrocedan sobre las garantías que establece la Constitución. Los estudios comparados de la Corte deben poder identificar qué decisiones internacionales son compatibles con la Constitución de 1991 y su espíritu en favor de la democracia, la dignidad humana, las libertades fundamentales, la equidad y el bienestar económico de todas las poblaciones que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado colombiano.

86. Luego de esa precisión, la Corte encuentra que la transmisión independiente de las sesiones de órganos colegiados puede fundamentarse en dos principios extraídos de la jurisprudencia de tribunales internacionales⁵⁴: (i) el trabajo preparatorio periodístico exige obtener la información de primera mano y (ii) el acceso a información de primera mano incluye aquella relacionada con el debate democrático de los órganos colegiados. Sobre el primer principio, el

⁵⁴ Reconstrucción basada en la intervención de El Veinte.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁵⁵, en casos en los que el Estado limitó la presencia de periodistas en edificios estatales o el acceso a personas que se deseaban entrevistar, señaló que la libertad de expresión protege la forma como se transmiten las opiniones e informaciones. Asimismo, indicó que no se debe impedir el acceso de periodistas a los lugares o personas que son fuente de información que sea necesaria para los trabajos preparatorios del ejercicio periodístico.

87. La Corte considera que este principio es coherente con su jurisprudencia que entiende que el acceso a la información y el ejercicio periodístico deben ser libres. Por lo tanto, la mediación del Estado en la recolección o apreciación de la información que se quiere difundir o sobre la que se quieren emitir opiniones desnaturalizaría el ejercicio de estas libertades. Es por eso que las corporaciones colegiadas deben permitir la transmisión libre en tanto la obtención directa de la información resulta esencial para la garantía plena de la libertad de prensa. Aquí se encuentra el centro del segundo principio derivado de la jurisprudencia internacional que se estructuró en casos del Tribunal Europeo de Derechos Humano y en el Comité de Derechos de las Naciones Unidas⁵⁶ donde los periodistas fueron retirados de las galerías de parlamentos, se les impidió el acceso o solo se les permitió seguir la transmisión oficial de la sesión parlamentaria en una sala adjunta. En la resolución de dichos casos se expuso que los periodistas deben tener acceso directo a los recintos de deliberación democrática, puesto que solo así pueden recabar la información necesaria para desarrollar su actividad periodística. Esta recolección directa de información de alta relevancia pública no debe ser limitada o reemplazada por otros medios.

88. La Corte también considera que en virtud de la importancia que la Constitución le otorga al control político y al mandato de maximización de la transparencia este principio internacional también es coherente con el ordenamiento nacional y puede ser guía para resolver el caso que ocupa ahora a la Corte. Definitivamente, la transmisión independiente de órganos colegiados de naturaleza política asegura que la información de interés público sea obtenida sin la intervención del Estado lo que garantiza un verdadero ejercicio libre del periodismo y del acceso a la información.

89. En conclusión, la posibilidad que tienen las personas de transmitir las sesiones de las corporaciones públicas está delimitado por las siguientes reglas: (i) por regla general, las sesiones de los órganos colegiados políticos son públicas y pueden ser transmitidas por los periodistas profesionales o ciudadanos, excepto si están sujetas a reserva por la ley; (ii) las corporaciones públicas pueden tener y es deseable que tengan sus propios mecanismos de difusión, aunque esto no limita la posibilidad de que los periodistas profesionales o ciudadanos transmitan las sesiones; (iii) la transmisión de las sesiones de las corporaciones públicas no requiere autorización para el tratamiento de datos personales; y (iv) la posibilidad de transmitir las sesiones

⁵⁵ TEDH, *Jersild v. Dinamarca*, sentencia del 23 de septiembre de 1994, TEDH, *Szurovech v. Hungría*, sentencia del 24 de febrero de 2020, *Shapovalov v. Ucrania*, del 31 de julio de 2012, *Guseva v. Bulgaria*, del 6 de julio de 2015, *Magyar Helsinki Bizzottság v. Hungría*, del 8 de noviembre de 2016 y TEDH, *Selmani y otros v. la antigua República Yugoslava de Macedonia*, sentencia del 9 de mayo de 2017.

⁵⁶ *Robert W. Gauthier v. Canada*, Communication No 633/1995, U.N. Doc. CCPR/C/65/D/633/1995 (5 May 1999) y TEDH, *Selmani y otros v. la antigua República Yugoslava de Macedonia*, sentencia del 9 de mayo de 2017.

de los órganos colegiados políticos no se puede limitar con la exigencia de que se certifique la calidad de periodista.

7. Caso concreto

90. En este caso, el Concejo municipal de San Antonio de Palmito, Sucre, violó los derechos a la libertad de expresión, información, prensa y el derecho a ejercer control político del señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero al negarle la posibilidad de transmitir las sesiones no reservadas del Concejo municipal. Como se resumió en los antecedentes de la acción de tutela, algunos concejales le negaron dicha posibilidad con base en tres argumentos: (i) el ciudadano no tiene acreditación como periodista, (ii) no cuenta con el consentimiento de los miembros del órgano para el tratamiento de datos personales; y (iii) un sector de los miembros del órgano colegiado considera que el ciudadano emite información parcializada. Ninguno de estos motivos constituye una justificación válida para limitar los derechos del accionante.

91. **No es necesario que el ciudadano esté acreditado como periodista para transmitir las sesiones del Concejo municipal.** De acuerdo con los fundamentos 42 a 46, la calidad de periodista la puede adquirir cualquier persona sin necesidad de tener un título o una autorización estatal para ejercer este oficio. En ese sentido, la posibilidad de transmitir las sesiones de las corporaciones públicas en ejercicio del derecho a la libre información, expresión y prensa no puede estar limitado por la condición de periodista, sino que puede ser ejercido por cualquier persona.

92. Es por ello que las corporaciones públicas solo pueden establecer acreditaciones con el fin de organizar logísticamente el cubrimiento de una sesión. No obstante, esas acreditaciones no pueden basarse en los títulos de idoneidad que tengan las personas que desean cubrir las sesiones de la corporación. Del mismo modo, en desarrollo de las garantías de un flujo libre de información y de una prensa libre, las autoridades no pueden limitar el acceso a transmitir o reportar las sesiones de las corporaciones públicas con base en quién ejerce el acto periodístico; sus posturas políticas, ideológicas o periodísticas; o la recepción que tenga el mensaje en la autoridad, ya sea que el contenido le resulte incómodo o contrario a sus intereses.

93. Es así como el Concejo municipal de San Antonio de Palmito, Sucre, violó los derechos a la libertad de información, expresión y prensa del señor Jesús Sanmartín al negarle o imponerle trabas para transmitir la sesión del Concejo municipal con el argumento que no pertenecía a un medio de comunicación o que no estaba reconocido como periodista. Esta argumentación desconoció el artículo 19 de la Constitución y la sentencia C-087 de 1998 que establecieron que la calidad de periodista no requiere una certificación o título de idoneidad. La Corte ya había declarado que ni siquiera el legislador podía condicionar el ejercicio periodístico a que la persona tenga la calidad de periodista profesional. En ese sentido, con menos justificación podrían las autoridades político-administrativas como los Concejos municipales establecer requisitos de acreditación de la calidad de periodista que la ley no puede establecer.

94. El Concejo municipal accionado antes que respetar estas normas constitucionales, limitó previamente el ejercicio periodístico de un periodista ciudadano y censurar la difusión de la información que este pretendía difundir.

El señor Jesús Sanmartín Escudero puede ser considerado un periodista ciudadano porque es una persona que, sin pertenecer a un medio o sin ejercer de manera profesional el periodismo, ha reportado y ha intentado difundir información de importancia pública. En ese sentido, como se estableció en los fundamentos 61 y 65 el señor Jesús Sanmartín Escudero tiene derecho a las mismas protecciones de los periodistas profesionales. Esto es especialmente cierto en Colombia donde la calidad de periodista puede estar en cabeza de “toda persona”.

95. La Corte también rechaza el argumento realizado por Fenancon en el sentido de que solo los y las concejales pueden realizar transmisiones adicionales a los canales oficiales de los concejos municipales. Esa regla establecería una jerarquía en el acceso a la información y en el ejercicio de la libertad de expresión. Estos derechos deben poder ser ejercidos por cualquier persona y limitar su ejercicio a solo un grupo de personas, quienes además con los miembros del órgano que se desea controlar políticamente, es incompatible con la maximización de la transparencia y de la libertad de expresión. A su vez, la restricción sería infundada ante el interés público de las sesiones de los concejos municipales. Como lo señaló la intervención de la FLIP, esta información tiene alto interés público, de ahí que no deban existir restricciones ilegítimas sobre su acceso. Por lo tanto, limitar la capacidad de la sociedad de conocer esta información y hacerla depender de la voluntad del órgano estatal que produce la información es incompatible con los estándares de estos derechos.

96. En ese sentido, la Corte considera que la prohibición de transmisión del Concejo y la exigencia de borrar el contenido previamente transmitido con base en que el señor Jesús Sanmartín no tenía acreditación o permiso de periodista es un acto de censura previa por las siguientes razones.

97. Primero, porque se impidió la difusión de informaciones y opiniones de manera previa con un argumento que no solo no está en la ley, sino que su uso está expresamente prohibido por la Constitución.

98. Segundo, se exigió la eliminación de información y opiniones ya difundidas con base en ese mismo argumento ilegítimo. En ese sentido, el Concejo municipal no logró derrotar la presunción de censura que se explicó en los fundamentos 50 y 51 de esta sentencia en el sentido que no identificó una finalidad válida para restringir el ejercicio de las libertades de expresión, prensa e información porque el propósito de asegurar la calidad de periodista y o la calidad de la información con base en una certificación o permiso periodístico está prohibida. En efecto, las medidas de restricción a la libertad de expresión por parte de las autoridades están sujetas a un juicio constitucional estricto que exige una justificación elevada y que, en caso de encontrarse que constituyen censura previa, se consideran prohibidas de pleno derecho.

99. Tercero, como se mostró en el fundamento 45, el Concejo municipal usó una estrategia reconocida por la Corte como censura previa, que es exigir un permiso para acceder y difundir información pública. En efecto, como se explicó en el fundamento 69, las sesiones de las corporaciones políticas colegiadas son públicas debido a que tratan sobre asuntos de interés para la sociedad en general, en esas sesiones se expiden normas de carácter general, esas decisiones son tomadas mediante un procedimiento de deliberación y

votación colectiva y la ley no establece una reserva explícita sobre estas sesiones.

100. La Corte no comparte el argumento del presidente del Concejo municipal de San Antonio de Palmito en el sentido que la publicidad de las sesiones se garantiza con que cualquier persona puede asistir y presenciarlas. Como se estableció en los fundamentos 34, 36 y 79, y como lo resaltaron los intervinientes, las libertades de expresión, prensa e información no se limitan a acceder a la información o las opiniones, sino que incluyen la capacidad de difundirlas⁵⁷. En ese sentido, está prohibido garantizar parcialmente estos derechos, de ahí que la asistencia presencial a las sesiones garantiza la posibilidad de acceder a la información y opiniones públicas, pero no permitir su transmisión con el argumento de que una persona no es un periodista profesional constituye una barrera injustificada a la posibilidad de difundir la información y opiniones sobre asuntos de interés público.

101. La Corte también considera que la limitación a la libertad de información que impuso el Concejo municipal accionado no respeta los requisitos para imponer esas limitaciones. Por un lado, la limitación fue previa y sin respaldo en la ley, puesto que como se mencionó la acreditación de la condición de periodista para ejercer el periodismo está prohibida. Por otro lado, se impidió el acceso a información que es pública por mandato constitucional. Al mismo tiempo, impedir que personas que son periodistas ciudadanos transmitan los concejos municipales no persigue bienes constitucionalmente valiosos. Por el contrario, según la sentencia C-087 de 1998, el interés constitucional preponderante es la máxima garantía de la libertad de prensa y de expresión, tanto así que el ejercicio periodístico no debe ser únicamente profesional.

102. Por último, la prohibición de transmisión de los concejos municipales anula por completo el goce de los derechos de libertad de expresión, prensa e información. De tal manera, que limitar el ejercicio de esos derechos solo a periodistas profesionales resulta irrazonable y desproporcionado puesto que impide a todo un sector de la ciudadanía la participación y el libre flujo de información y opiniones. Al mismo tiempo, deja a la democracia sin el apoyo generalizado de los periodistas ciudadanos que, como se mencionó en el fundamento 65, antes que ser limitados en sus derechos requieren protección del Estado.

103. Ahora, en el fundamento 73, se señaló que la transmisión de los órganos políticos colegiados une los derechos de libertad de expresión, prensa e información con los derechos políticos. Es por esa razón que la Corte considera que la limitación que enfrentó el señor Jesús Sanmartín Escudero también violó su derecho a ejercer el control político. La difusión de las sesiones del Concejo permite que la ciudadanía conozca las posturas de los miembros de la corporación, los resultados de sus actividades y las características y contenido de la deliberación. Las transmisiones son un vehículo especialmente eficiente para que se conozca esta información por su carácter audiovisual y directo que facilita su apropiación por la ciudadanía. Es así como estas transmisiones proveen de información indispensable para que la ciudadanía pueda construir

⁵⁷ Ver las sentencias SU-191 de 2022 y la sentencia T-475 de 2024 que consideró que: “en concreto, el derecho a recibir información es un derecho de doble vía dado que tanto la recepción como la emisión se encuentran protegidas. En efecto, la protección de las actividades de buscar información, procesarla y transmitirla, pero también la de recibirla”.

sus propias opiniones e ideas frente a la calidad de la actividad de sus concejales, diputados y congresistas. La falta de información limita y empobrece la calidad del debate y dificulta que las personas puedan detectar acciones o decisiones que consideran inadecuadas, ilegales o contrarias al interés de sus comunidades.

104. Ahora, la labor de control político no está limitada al ejercicio de una u otra profesión. Por el contrario, el ejercicio democrático tiene como supuesto fundamental que todas las personas participen de él. Esto aplica no solo para que la ciudadanía sea receptora de la información, sino para que también sean parte de la producción y difusión de las informaciones y opiniones. La postura del Concejo municipal de solo permitir que periodistas profesionales participen de la difusión de la información pública que son las sesiones de ese órgano parte de una noción profundamente antidemocrática. Esta postura implicaría que el ejercicio del control político a través de la difusión de la información de las sesiones de los órganos políticos colegiados está limitado a periodistas profesionales, con lo que el resto de la ciudadanía queda excluida de ese ejercicio del control político. Por el contrario, los miembros del Concejo municipal están obligados a permitir la mayor transparencia de sus actuaciones y a que cualquier ciudadano pueda ejercer ese control.

105. En este punto, la Corte quiere ser enfática en que es reprochable la manera en que los miembros del Concejo que se opusieron a la transmisión trataron al señor Jesús Sanmartín. En repetidas ocasiones, el señor Jesús Sanmartín fue amedrentado con que recibiría acciones o sanciones legales si no dejaba de transmitir y no retiraba de las redes el material previo que tuviera del Concejo. Incluso, en la sesión del 28 de agosto de 2024, el presidente del Concejo señaló que el señor Sanmartín Escudero vivía en el municipio y era conocido y que por eso no quería verse obligado a tomar acciones en su contra. Como se mencionó en el fundamento 64, los periodistas ciudadanos suelen ser más vulnerables a los ataques contra sus actividades y a ser amedrantados.

106. Este caso muestra esta realidad con claridad porque los miembros del Concejo que se opusieron a la transmisión mencionaron una prohibición genérica de grabar las sesiones, supuestamente contenida en el reglamento interno del Concejo, y sugirieron la imposición de sanciones legales indeterminadas⁵⁸ como elemento disuasorio para que se detuvieran las grabaciones. La Corte resalta, por un lado, que como lo explicó en el capítulo II.5, el reglamento interno del Concejo no podría contradecir las prohibiciones constitucionales de negar el acceso a información pública y de exigir la acreditación de la condición de periodista para ejercer el periodismo. En todo caso, luego de leer el reglamento enviado por el Concejo municipal de San Antonio de Palmito, la Corte comprobó que dicho reglamento no sustenta la restricción propuesta al ejercicio de los derechos del señor Jesús Sanmartín, como se explica a continuación:

- El artículo 29 del reglamento interno del Concejo establece la publicidad de sus sesiones. Aunque esa norma señala que deben existir mecanismos de transmisión oficial, esto no se traduce, como se mostró en los fundamentos 77 a 80, en que esté prohibida la transmisión ciudadana independiente.

⁵⁸ Ver las intervenciones del presidente del Concejo en las sesiones del 26 y 27 de agosto de 2024.

- La publicidad que establece el reglamento es consistente con su artículo 9, que señala que el Concejo debe ceñirse a los principios de administración pública señalados en la Constitución y la ley. Pues bien, el artículo 209 de la Constitución establece que la administración pública deberá regirse por el principio de publicidad, al igual que lo hacen el CPACA y la Ley 136 de 1994.
- A la luz de este principio, si el concejo crea canales oficiales de difusión, éste no sería un motivo válido para limitar la transmisión de las sesiones que puedan hacer los ciudadanos. Por el contrario, el derecho de acceso a la información y las libertades de prensa y expresión garantizan que cualquier persona pueda transmitir dichas sesiones, aún si el Concejo municipal establece un canal oficial de difusión.

107. El ciudadano no necesita autorización de tratamiento de datos personales de los miembros del Concejo para transmitir las sesiones del órgano colegiado. Los concejales argumentaron en cada una de las sesiones que el accionante requería de un permiso de tratamiento de datos personales conforme a la ley para poder transmitir las sesiones del Concejo. La Corte considera que esta postura de los representantes es incorrecta a la luz del derecho constitucional colombiano.

108. Como se explicó en los fundamentos 81 a 83, la transmisión que hacen los ciudadanos de sesiones públicas en órganos colegiados de elección popular por lo general no requiere autorización para el tratamiento de datos personales de quienes participan en ellas. La expectativa de privacidad de los concejales en el recinto del Concejo durante las sesiones se reduce a tal punto que su grabación resulta admisible. El señor Jesús Sanmartín ha realizado esas grabaciones para difundirlas hacia la comunidad. En ese sentido, la finalidad de ese tratamiento de datos persigue una finalidad legítima que es ejercer el control político. Por lo tanto, el señor Jesús Sanmartín pretende difundir el registro magnetofónico de información pública que se produce en un recinto público con el fin de materializar un interés imperioso de la Constitución que es que todos sus ciudadanos y ciudadanas se comprometan con el control de las actividades políticas en el país.

109. Por lo tanto, los concejales que se oponen a la transmisión intentaron argumentar que existía una limitación legal a este ejercicio de los derechos a la libertad, prensa e información, pero a la luz de las reglas constitucionales sobre los datos personales esa limitación legal es inaceptable. Hay que resaltar que en el fundamento 39 se definió que los derechos políticos son garantías a nivel individual y colectivo. En ese sentido, la limitación ilegítima impuesta por el Concejo municipal de San Antonio de Palmito no solo afectó al señor Jesús Sanmartín, sino que terminó por restringir el acceso de toda la comunidad de San Antonio de Palmito al flujo de información sobre las deliberaciones del Conceso municipal que es esencial para ejercer el control político. Nuevamente, la postura de ese sector del Concejo municipal terminó por afectar la calidad de la democracia entre quienes están interesados en la deliberación del Concejo accionado.

110. El ciudadano puede transmitir las sesiones del Concejo municipal así un sector de los concejales considere que el ciudadano emite información

parcializada. Los concejales que se oponen a la transmisión del Concejo argumentan que la difusión de las sesiones se debe realizar a través de canales oficiales del Concejo con el fin de que no se presenten distorsiones de la información. Además, el presidente del Concejo consideró que el señor Sanmartín Escudero no podía realizar estas transmisiones porque él transmitía información parcializada. La Corte procederá a responder a estos dos argumentos y descartará su validez.

111. Por una parte, en los fundamentos 77 a 80 de esta sentencia se expuso por qué la existencia de canales oficiales no impide la transmisión periodística independiente de estas sesiones. La libertad de información solo se garantiza plenamente si el Estado no tiene un monopolio sobre los medios a través de los cuales se difunde la información. En el caso del señor Jesús Sanmartín se aprecia que este difunde la información desde una visión que es disidente u opuesta a los intereses políticos de un sector del Concejo municipal. Es por ello que esta situación ilustra la importancia de que la difusión de la información no esté concentrada en el Estado, porque esto permite que la sociedad se nutra de visiones diversas. La difusión independiente como la que pretende realizar el señor Sanmartín Escudero asegura que periodistas ciudadanos puedan exponer su visión sobre las actividades del Concejo municipal.

112. Ahora bien, como se mencionó en el fundamento 55, la difusión oficial de la información es una estrategia válida que tiene el Estado para evitar la desinformación. En ese sentido, el Concejo Municipal de San Antonio de Palmito podría transmitir sus sesiones de manera oficial, como afirmó que lo hace, aunque no lo probó, pero eso no impide que los ciudadanos y ciudadanas hagan sus transmisiones independientes. En efecto, como se expuso en el fundamento 78, el acceso a la información pública no debe ser mediado por el Estado, lo que significa en este caso que las personas interesadas en las sesiones del Concejo Municipal de San Antonio de Palmito no se pueden ver forzadas a solo informarse de estas por los canales oficiales cuando hay medios alternativos que tienen interés en ofrecer esa información.

113. Por otra parte, el presidente del Concejo afirmó que la transmisión es ilegítima porque el periodista ciudadano Jesús Sanmartín difunde información parcializada. La Corte, conforme a los fundamentos 47 a 56, considera que este argumento no es válido para impedir la transmisión porque la censura previa es una estrategia inválida constitucionalmente para combatir la desinformación. El Concejo no puede impedir que un ciudadano difunda información sobre las sesiones porque considera que la información es parcializada. Incluso, en el fundamento 73, se explicó que los órganos colegiados no pueden controlar la línea editorial o las opiniones que los periodistas ciudadanos o profesionales tienen.

114. Es cierto como se señaló en el fundamento 37 que el periodismo implica riesgos, que el artículo 20 de la Constitución garantiza el acceso a información veraz e imparcial y que desde la sentencia C-087 de 1998 la Corte ha reconocido que los usos ilegítimos de la libertad de expresión, prensa e información pueden ser sancionadas con responsabilidades ulteriores civiles o penales. Sin embargo, estas medidas son excepcionales y como se mostró en el capítulo II.5, la desinformación se debe combatir principalmente a través de medidas no regulatorias que no afecten gravemente las libertades. Es así, como el Concejo municipal o los sectores del Concejo que consideran que el señor

Sanmartín Escudero difunde información parcializada pueden contrastar su información, difundir información oficial y adoptar otras medidas no regulatorias para difundir la información que consideran cierta.

115. En ese orden, impedir la desinformación es un fin legítimo porque busca asegurar el derecho a acceder a información veraz e imparcial que establece el artículo 20 de la Constitución. No obstante, la ley no establece que una medida válida para enfrentar la desinformación sea la prohibición de realizar transmisiones de sesiones públicas de órganos colegiados políticos. En ese sentido, la limitación impuesta por el Concejo municipal de San Antonio de Palmito no está fundamentada en una ley previa.

116. Además, tal y como lo señalan los fundamentos 47 a 56, las medidas contra la desinformación pueden ser lesivas de las libertades de prensa, información y expresión por irrazonables o desproporcionadas. En esta ocasión, la Corte considera que negar de manera absoluta la posibilidad de transmitir las sesiones del Concejo municipal es irrazonable y desproporcionado porque anula por completo la posibilidad de ejercer una libertad fundamental. Asimismo, esta medida privaría por completo a la comunidad de una actividad de control político que realiza el señor Sanmartín Escudero, quien expone un punto de vista opositor a ciertos sectores políticos del Concejo municipal de San Antonio de Palmito. Esa limitación absoluta a la información disponible para el control político es desproporcionada porque implicaría el silenciamiento completo del ejercicio periodístico ciudadano del señor Sanmartín. Por último, esta limitación por presunta desinformación fue impuesta sin mayor análisis probatorio lo que contraviene la carga fáctica que se exige para poder limitar la libertad de expresión, como se explicó en el fundamento 51 de esta sentencia. Esto, debido a que el presidente del Concejo hizo una afirmación general sobre la parcialidad del señor Sanmartín sin ofrecer las razones argumentativas o fácticas que soportaban su afirmación.

117. En conclusión, ninguna de las razones por las que se impidió que el señor Jesús Sanmartín Escudero transmitiera las sesiones del Concejo municipal de San Antonio de Palmito tienen validez constitucional. Por el contrario, la prohibición de entrada de que el señor Sanmartín Escudero difundiera el registro magnetofónico de las sesiones del Concejo constituyó censura previa pues se limitó la expresión de opiniones e informaciones previo a que se conociera el contenido de estas difusiones sin que existiera una prohibición legal, clara y precisa y que fuera razonable y proporcional.

118. Así mismo, se negó el acceso y la difusión de información que es pública por mandato constitucional. Esta prohibición previa también constituyó una limitación ilegítima al ejercicio del control político que es un derecho en cabeza de todos los ciudadanos y ciudadanas y que depende del acceso a la información sobre asuntos de interés público. Del mismo modo, el señor Jesús Sanmartín Escudero fue sujeto de amedrantamiento en su calidad de periodista ciudadano, lo que constituye una violación de las garantías para el ejercicio del periodismo de este grupo de personas que son especialmente vulnerables a la violencia. En estas circunstancias se violaron los derechos a la libertad de expresión, prensa e información y el derecho a ejercer el control político del señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero.

119. En consecuencia, la Corte ordenará lo siguiente:

- i. Que el Concejo municipal de San Antonio de Palmito permita que el señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero transmita libremente las sesiones no reservadas del Concejo municipal de San Antonio de Palmito.
- ii. Que si el Concejo municipal de San Antonio de Palmito modifica su reglamento interno, como lo propusieron varios concejales en sus intervenciones, adapte su regulación para que cumpla con las reglas constitucionales establecidas en esta sentencia para la transmisión de las sesiones de órganos colegiados de carácter político. Al mismo tiempo, advertirle al Concejo municipal de San Antonio de Palmito que las normas reglamentarias vigentes no sustentan una restricción a la transmisión de sus sesiones.
- iii. Que el Concejo municipal de San Antonio de Palmito publique el capítulo II.6 de esta sentencia en su edificio y en sus redes sociales y que socialice la sentencia con los concejales y demás funcionarios de la entidad.
- iv. Debido a que la FLIP le comunicó a la Corte que casos como el del señor Sanmartín Escudero son recurrentes y que existe una práctica sistemática de los concejos municipales de negar el acceso a periodistas con argumentos injustificados, se ordenará enviar copia de esta sentencia a la Federación Nacional de Concejos y Concejales para solicitarle que publique y socialice esta decisión con quienes la integran. En esta socialización, se invitará a la Federación a explicar que, por regla general, las sesiones de los concejos municipales son públicas y se debe autorizar su grabación y transmisión, sin limitaciones relacionadas con la exigencia de permisos de grabación, la acreditación de la calidad de periodista o con acusaciones contra los ciudadanos de que desinforman, son parcializados o amarillistas.
- v. Se invitará a la Defensoría del Pueblo y a los intervinientes en este proceso –la Organización No Gubernamental El Veinte y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)– a que, si así lo estiman pertinente, acompañen el proceso de difusión y socialización de las reglas generales que se determinaron en esta sentencia para la transmisión de las sesiones de los órganos colegiados de carácter público.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia del 15 de noviembre de 2024, en única instancia, por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antonio de Palmito, Sucre. En su lugar, **AMPARAR** los derechos a la libertad de expresión, prensa e información y el derecho a ejercer el control político del señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero.

Segundo. ORDENAR al Concejo municipal de San Antonio de Palmito, Sucre, que permita que el señor Jesús Esteban Sanmartín Escudero transmita

las sesiones del Concejo sin intervenciones en su línea editorial o en sus opiniones y limitándose a hacer uso de estrategias válidas para contrarrestar información que consideren es inexacta.

Tercero. ORDENAR al Concejo municipal de San Antonio de Palmito, Sucre, que si ejecuta el proyecto de modificación de su reglamento interno adapte su regulación para que cumpla con las reglas constitucionales establecidas en esta sentencia para la transmisión de las sesiones de órganos colegiados de carácter político. **ADVERTIR** al Concejo municipal de San Antonio de Palmito que las normas reglamentarias vigentes no sustentan una restricción a la transmisión de sus sesiones.

Cuarto. ORDENAR al Concejo municipal de San Antonio de Palmito, Sucre, que publique el capítulo sexto de las consideraciones de esta sentencia en su edificio y en sus redes sociales y que socialice la sentencia con los concejales y demás funcionarios de la entidad.

Quinto. Por medio de Secretaría General, **ENVIAR** copia de esta sentencia a la Federación Nacional de Concejos y Concejales e instarla a que publique y socialice esta decisión con quienes la integran. En esta socialización, se invita a la Federación a explicar que, por regla general, las sesiones de los concejos municipales son públicas y se debe autorizar su grabación y transmisión, sin limitaciones relacionadas con la exigencia de permisos de grabación, con acreditar la calidad de periodista o con acusaciones contra los ciudadanos de que desinforman, son parcializados o amarillistas.

Sexto. INVITAR a la Defensoría del Pueblo y a los intervinientes en este proceso –la Organización No Gubernamental El Veinte y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)– a que, si así lo estiman pertinente, acompañen el proceso de difusión y socialización de las reglas generales que se determinaron en esta sentencia para la transmisión de las sesiones de los órganos colegiados de carácter público.

Séptimo. Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9c8b279ba86be295f70e99bd9e8f7ca4ec01907c30933f4ac78cdfdd64d490ac**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>