

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-372 de 2023

Referencia: expediente T-8.652.060.

Acción de tutela instaurada por Ana Bejarano Ricaurte y otros contra el Ministerio de Defensa Nacional y otros.

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo y Diana Fajardo Rivera y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se dicta en el trámite de revisión del fallo proferido por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali el 17 de noviembre de 2021, que confirmó la sentencia emitida por el Juzgado Tercero Penal para Adolescentes con funciones de conocimiento de Cali el 29 de julio de 2021. Dichas providencias fueron proferidas dentro de la acción de tutela instaurada por Ana Bejarano Ricaurte y Emmanuel Vargas Penagos –en calidad de codirectores del El Veinte–, Carolina Botero Cabrera –en calidad de directora ejecutiva de la Fundación Karisma–, Julio Gaitán Bohórquez –en calidad de director del Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario– y Jonathan Carl Bock –en calidad de director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa– contra el Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro.

Cuestión previa

La ponencia de esta sentencia le correspondió, en primer lugar, al magistrado José Fernando Reyes Cuartas. Sin embargo, el proyecto presentado ante la Sala no obtuvo la mayoría de los votos requeridos para su aprobación. Por esa

razón, el expediente fue rotado a la magistrada Natalia Ángel Cabo para que elaborara la nueva ponencia¹.

I. ANTECEDENTES

1. El 13 de mayo de 2021, Ana Bejarano Ricaurte y miembros de la sociedad civil² presentaron acción de tutela contra el Ministerio de Defensa Nacional y otras entidades del Estado³, por la presunta vulneración de sus derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión.

Hechos

2. Los accionantes indicaron que el 28 de abril de 2021 se convocó a un paro nacional como respuesta a la presentación de la reforma tributaria por parte del entonces presidente de la República Iván Duque Márquez.

3. En el marco de dichas manifestaciones, el 28 de abril de 2021, el ministro de Defensa afirmó que

“ante hechos de violencia en Cali di instrucción al Ejército de Colombia de apoyar a autoridades locales con patrullaje conjunto con Policía. Desde el Gobierno Nacional, insistimos en la premisa de garantizar seguridad y cerrarles la puerta a los actos vandálicos”⁴.

El ministro indicó que se desplegaron 554 agentes adicionales de la Policía Nacional, incluyendo motorizados, 300 del ESMAD y 450 soldados del Ejército.

4. Los accionantes señalaron que en redes sociales se compartieron numerosos videos que evidencian el uso de armas de fuego en contra de la población civil y la detención de manifestantes por parte de la Policía Nacional. Los actores destacaron que las redes sociales fueron fundamentales para la difusión de información sobre las protestas y sirvieron para la organización de estas en distintos momentos.

5. Los accionantes destacaron que el 1 de mayo de 2021 el entonces presidente de la República, Iván Duque Márquez, ordenó la asistencia militar en los centros urbanos en los que se presentaron alteraciones al orden público, incluyendo en la ciudad de Cali.

¹ Expediente digital, archivo “14 Cambio de Magistrado ponente T-8652060 .pdf”.

² Ana Bejarano Ricaurte y Emmanuel Vargas Penagos –en calidad de codirectores del El Veinte–, Carolina Botero Cabrera –en calidad de directora ejecutiva de la Fundación Karisma–, Julio Gaitán Bohórquez –en calidad de director del Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario– y Jonathan Carl Bock –en calidad de director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa–.

³ El Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro.

⁴ Expediente digital, archivo “01 DemandaConAnexos .pdf”, p. 252, y El Espectador, “No vamos a tolerar más actos de violencia”: Diego Molano, por Paro Nacional 28^a, 28 de abril de 2021, disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/no-vamos-a-tolerar-mas-actos-de-violencia-diego-molano-por-paro-nacional-28a-article/>

6. Los actores manifestaron que el 4 de mayo de 2021, como lo registraron varios medios de comunicación, en Cali se presentaron problemas de conectividad de internet. El 5 de mayo siguiente, Netblocks –organización británica que monitorea alteraciones en la conectividad de internet a nivel global– confirmó que hubo una interrupción del servicio de internet desde aproximadamente las 4:30 p.m. del 4 de mayo hasta la mañana del 5 de mayo del mismo año⁵.

7. Aunado a ello, los peticionarios refirieron que el informe de Netblocks muestra que en ese rango de tiempo se presentaron problemas en bloques de IPs⁶ de los sistemas móviles y de los sistemas cableados (tecnologías de acceso a internet como fibra óptica o línea de abonado digital asimétrica⁷). Además, en ese informe se registran caídas temporales en el servicio de internet de hasta un 25%, considerando los valores de medición promedio que informa la organización con base en su labor de monitoreo. Los accionantes resaltaron la utilidad de la metodología de esa entidad para demostrar la interrupción alegada en Cali, pero aclararon que la misma no evidencia los sitios precisos en los que se pudo originar la interrupción ni las posibles causas.

8. Los actores indicaron que el 5 de mayo de 2021 el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante MinTic) emitió un comunicado en el que se señaló lo siguiente:

“[e]stamos en contacto permanente con los operadores de los servicios de internet para evaluar la situación y ellos nos reportan que en efecto ocurrió un daño que sufrió un operador en una red subterránea, como consecuencia de un acto vandálico, que dejó sin servicio de fibra óptica a cerca de 7.000 suscriptores. Por lo demás, los operadores han recibido reportes de fallas en el servicio que corresponden al volumen regular de reportes diarios, que están dentro del promedio de PQR que se reciben y atienden a lo largo del año. Sin embargo, algunos de estos casos no han podido ser solucionados debido a la situación de orden público en la ciudad, que imposibilita la llegada de los técnicos encargados de las reparaciones. El servicio de [i]nternet en los hogares colombianos es prestado por operadores, los cuales están haciendo su mejor esfuerzo para garantizar dicho servicio”⁸.

De acuerdo con los accionantes, el comunicado coincidió con la información dada por Movistar en el sentido de que el robo de unos cables en Cali afectó

⁵ Netblocks, *Internet disrupted in Colombia amid anti-government protests*, 5 de mayo de 2021. Disponible en: <https://netblocks.org/reports/internet-disrupted-in-colombia-amid-anti-government-protests-YAEvMvB3>

⁶ *Internet Protocol*, por sus siglas en inglés significa “protocolo de internet”, y permite identificar los dispositivos en internet o redes locales. Los bloques corresponden a los rangos de direcciones IP. Cfr. Resolución 1126 de 2021, que modificó la Resolución 2710 de 2017, “por la cual se establecen lineamientos para la adopción del protocolo IPV6”, del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones.

⁷ ADSL, por sus siglas en inglés de *Asymmetric Digital Subscriber Line*. Sobre esta y otras tecnologías similares ver Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Boletín de Acceso Fijo a Internet en Colombia, enero de 2019. Disponible en: <https://acortar.link/tW62BI>

⁸ Expediente digital, archivo “01 DemandaConAnexos .pdf”, p. 253 y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Comunicado sobre la situación de conectividad en la ciudad de Cali, 5 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/172453:Comunicado-sobre-la-situacion-de-conectividad-en-la-ciudad-de-Cali>

los servicios de dicha compañía, especialmente en el barrio Aguablanca de esa ciudad⁹.

9. Al día siguiente, es decir, el 6 de mayo de 2021, el MinTic emitió un nuevo comunicado en el que, de acuerdo con el reporte de 24 proveedores de servicios de telefonía de internet, indicó:

“[s]e mantiene la falla de banda ancha principal que afecta a 6.699 accesos fijos y 5.700 líneas telefónicas en Cali. En horas de la mañana de este jueves, 6 de mayo, el operador intentó desplazarse a la zona para efectuar reparaciones, pero reporta que no fue posible acceder al punto de la falla. En esa misma ciudad se presentó una contingencia en uno de los nodos de la empresa Cable & Wireless que presta el servicio de red de transporte. La falla, reportada desde las 8 p. m. del miércoles 5 de mayo, afectó el servicio de voz en las comunas 10, 11, 12, 15, 19 y 20. Este incidente ocurrió por ausencia de electricidad en este nodo de transmisión, porque se encuentra ubicado cerca de una bomba de gasolina que fue objeto de acciones vandálicas y la electrificadora desconectó el suministro por razones de seguridad. Por lo demás, en la capital del Valle no se registran fallas en la red móvil ni afectaciones adicionales a la red fija. Los operadores reportan que el difícil acceso de las cuadrillas de reparación retrasa la gestión habitual de resolución de averías en Cali, así como en algunas zonas de Cundinamarca y en otras regiones del país. Esto hace que aumente el nivel de averías vigentes en el compilado nacional. Así mismo, se han identificado problemas de acceso para tareas de operación y mantenimiento en algunos municipios de los departamentos de Caquetá, Cauca, Huila, Nariño y Valle del Cauca. En el resto del territorio nacional no se reportan eventos de afectación significativa del servicio”¹⁰.

10. Los actores afirmaron que el Ejército Nacional tiene equipos inhibidores de señal celular, como se ve reflejado en:

“el contrato de suministro No. 217-CENACINTELIGENCIA-2019, celebrado entre el M.D.N. - EJÉRCITO NACIONAL - CENAC INTELIGENCIA Y SEINCO INGENIERIA S A S (anexo 1) y en el estudio previo para el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. 216- CENACINTELIGENCIA-2019 cuyo objeto es ‘ADQUISICION DE EQUIPOS CON DESTINO AL CACIM’ (anexo 2)”¹¹.

Igualmente, los peticionarios aseguraron que la Policía Nacional tiene equipos inhibidores de señal celular, como se ve reflejado en la página 63 de las notas a los estados financieros anexadas a la acción de tutela¹².

⁹ El Espectador, ¿Por qué se cayó internet en algunas partes de Cali durante el 4 de mayo?, 6 de mayo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/tecnologia/por-que-se-cayo-internet-en-algunas-partes-de-cali-durante-el-4-de-mayo/>

¹⁰ Expediente digital, archivo “01 DemandaConAnexos .pdf”, p. 254 y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Operadores informan al Ministerio TIC el estado de los servicios de telefonía celular, internet fijo y móvil, 6 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/172540:Operadores-informan-al-Ministerio-TIC-el-estado-de-los-servicios-de-telefonía-celular-internet-fijo-y-movil>

¹¹ Expediente digital, archivo “01 DemandaConAnexos .pdf”, p. 254.

¹² Ibid. Anexo 3.

11. Los accionantes agregaron que varias personas denunciaron en redes sociales el posible uso de equipos inhibidores de señal celular en Cali. A su turno, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) conoció de algunos casos de periodistas en Cali que reportaron dificultades para el acceso a señal en el cubrimiento de las manifestaciones en el terreno. De manera específica, en la demanda se hizo alusión al caso de los periodistas del medio de comunicación “Canal 2- el canal de nuestra gente”, quienes reportaron dificultades en el acceso a la señal en sus celulares en dos oportunidades en las zonas de “la portada al mar” y “puerto resistencia” en la ciudad de Cali. En el relato del medio de comunicación a la FLIP, los periodistas refirieron que tuvieron cortes de señal cuando se acercaban a una distancia aproximada de una cuadra a vehículos del ESMAD. En ese mismo reporte, los comunicadores indicaron que, una vez se alejaban de dichos vehículos, recuperaban la señal y podían transmitir en vivo a su audiencia, hechos que tuvieron lugar los días 7 y 10 de mayo de 2021.

12. A juicio de los accionantes, las alteraciones en la conexión en Cali afectaron su derecho a la libertad de expresión, toda vez que obstaculizaron y redujeron las posibilidades de recibir y entregar información y opiniones de personas presentes en Cali. Asimismo, consideran que se obstruyó su participación virtual como observadores y defensores de derechos humanos.

13. Adicionalmente, los actores estimaron que no hubo explicaciones suficientes por parte del Estado sobre la interrupción de la conexión a internet en el marco de las protestas. Por un lado, los peticionarios señalaron que la Agencia Nacional del Espectro, entidad que tiene la función legal para pronunciarse al respecto al ser reguladora del sector, no lo hizo. Por otro lado, los accionantes señalaron que fue el propio Gobierno, a través del MinTic, el que se pronunció sobre esta situación de interrupción de internet en los referidos comunicados del 5 y 6 de mayo del 2021. Sin embargo, de acuerdo con el escrito de tutela, esos pronunciamientos fueron insuficientes porque se limitaron a repetir las fallas del servicio que reportaron inicialmente las empresas operadoras, justificaron la interrupción de la conexión a internet en “actos vandálicos” y “terrorismo” y responsabilizaron directamente a los protestantes.

14. Según los actores, MinTic, al no incluir información diferente a la entregada por los operadores con respecto a sus redes propias, no abordó otras hipótesis de la interrupción del servicio de internet y tampoco posibles interferencias en la conectividad celular en lugares diferentes de la protesta. En síntesis, para los demandantes, esta información no reconoció la preocupación de censura del Estado de quienes protestan y no permitió esclarecer si se trató de una interferencia generada por la intervención de agentes estatales. Tampoco dio cuenta sobre las medidas para evitar que se sigan presentando limitaciones a la libertad de expresión por vía de las restricciones en la conectividad de internet.

15. Los peticionarios resaltaron que, a pesar de las denuncias, las preguntas sobre el posible uso de inhibidores de señal en Cali y al hecho de que la fuerza

pública efectivamente cuenta con tal tecnología, no hubo pronunciamiento alguno por parte del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional o el Ejército Nacional. Así las cosas, los actores concluyeron que la falta de claridad sobre lo sucedido muestra la falta de garantías del Estado sobre el acceso a internet durante las protestas y, por consiguiente, la restricción arbitraria de la libertad de expresión, de asociación y de reunión en el marco del paro nacional.

16. En la demanda, los accionantes argumentaron que también se vulneraron los derechos de asociación y reunión, al estar ligados a la libertad de expresión, pues la imposibilidad de recibir información sobre lo que sucedía en Cali impidió la difusión, convocatoria y publicidad de reuniones y asociaciones físicas. De hecho, los peticionarios señalaron que, a ellos, como personas defensoras de derechos humanos, interesadas en observar los acontecimientos, también se les limitó su participación, incluso virtual, en las distintas manifestaciones por cuenta de la imposibilidad mencionada de recibir información sobre los hechos.

17. En consecuencia, los actores solicitaron:

“1.- Ordenar al MINISTERIO DE DEFENSA que informe públicamente sobre qué medidas ha adelantado para garantizar y respetar el acceso a Internet en el marco de las manifestaciones del paro nacional en Cali.

2.-Ordenar al MINISTERIO DE DEFENSA, en conjunto con el MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, establecer un protocolo de garantía de acceso a Internet durante las manifestaciones.

3.- Ordenar a la AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO que, en el marco de sus facultades legales, elabore un reporte extraordinario sobre las causas y efectos de las interrupciones al servicio de Internet en el marco del paro nacional en todo el país y, especialmente, en Cali.

4.-Ordenar al MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA Y EJÉRCITO Nacionales indicar con la mayor claridad posible si hubo algún tipo de accionar por parte de agentes del Estado que desencadenara en interferencias con el acceso a Internet y, en caso de que sea así, indique el fundamento legal para esto.

5.- Ordenar al MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA Y EJÉRCITO NACIONALES abstenerse de implementar medidas, dentro de las que se incluyen, entre otras, el uso de inhibidores de señal celular, para restringir el acceso a Internet en el marco de las protestas”.

Trámite procesal

18. Mediante auto de 15 de julio de 2021, el Juzgado Tercero Penal para Adolescentes con funciones de conocimiento de Cali avocó el conocimiento de la acción de tutela y dispuso la notificación y el traslado de la solicitud de amparo a los accionados. Asimismo, dicha autoridad judicial vinculó a las empresas Tigo, Claro, Virgin Mobile, ETB, Telefónica Movistar, Avantel,

Cable & Wireless, Canal 2 “El canal de nuestra gente”. Posteriormente, en auto del 23 de julio de 2021, se dispuso la vinculación de la Superintendencia de Servicios Públicos, de Empresas Municipales de Cali –Emcali EICE ESP–, de Celsia S.A, y de la Alcaldía de Santiago de Cali –Secretaría de Seguridad y Justicia, Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Unidad Administrativa de Especial de Servicios Públicos Municipales–.

19. La Agencia Nacional del Espectro expuso que no es el ente regulador del sector, puesto que esa función recae en la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de conformidad con las leyes 1341 de 2009 y 1978 de 2019. Esa entidad destacó que sus funciones son de vigilancia y control del espectro radioeléctrico, es decir, verifica que quien use el espectro lo haga amparado bajo un permiso otorgado por el MinTic, bajo los parámetros técnicos de dicho permiso y, en caso de incumplimiento, le compete realizar las actuaciones administrativas sancionatorias correspondientes. Por consiguiente, esa agencia afirmó que no tiene dentro de sus funciones implementar medidas para evitar limitaciones a la libertad de expresión por vía de restricciones en la conectividad de internet ni tiene competencia para implementar ninguna medida en relación con la prestación del servicio de internet. Asimismo, dicha agencia indicó que tampoco puede solicitar información a los operadores sobre temas que no guarden relación con los asuntos de su competencia y no tiene el deber de garantizar el acceso a internet.

Frente al caso concreto, por no tratarse de aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico, sino con el acceso al servicio de internet, la entidad manifestó que no es competente para pronunciarse ni para ejercer vigilancia y control por la ausencia de la prestación del servicio. En consecuencia, la agencia solicitó su desvinculación, toda vez que no vulneró derecho alguno de los accionantes. Por ende, concluye, frente a ella se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva.

20. El MinTic aclaró que sus funciones se enfocan en garantizar el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, mediante la ejecución de políticas de planeación, gestión, administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia de los servicios que se prestan, al propender por el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la sociedad de la información. Esa entidad resaltó que según el principio de neutralidad en internet (art. 56 de la Ley 1450 de 2011), se “prohíbe interferir, discriminar y restringir el derecho de cualquier usuario de internet, para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través de internet”¹³. De ese modo, esa entidad explicó que solo el legislador puede “permitir a las autoridades intervenir la libre creación, flujo y acceso de contenidos que circulan a través de las plataformas tecnológicas, aplicaciones, redes sociales y en general de los medios de comunicación que operan sobre la red de internet”¹⁴.

¹³ Expediente digital, archivo “59SentenciaPrimeranstanacia.pdf”, p. 8.

¹⁴ Ibid.

Por tanto, el MinTic aseguró que no tiene la facultad legal ni las herramientas técnicas para restringir o bloquear el libre acceso a internet, al no contar con interconexiones que permitan administrar o gestionar las redes de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST), como tampoco a los contenidos que libremente circulan a través de la red o de cualquier otro medio de comunicación. Por último, dicho ministerio solicitó se le desvincule del proceso.

21. La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. –ETB S.A. E.S.P.– refirió que es de conocimiento general la situación de orden público que atravesaba el país durante mayo de 2021 y, en especial, de los acontecimientos que ocurrieron en la ciudad de Cali relacionados con la protesta social. Sin embargo, la empresa indicó que no le constan los hechos particulares descritos por los actores, pues estos no son notorios. La compañía señaló que en Cali no tienen servicios masivos instalados, es decir, no presta el servicio de internet fijo a hogares, personas o negocios. En relación con los servicios de telefonía e internet móvil que provee, la empresa señaló que la infraestructura física (ubicada en Santa Mónica, Carvajal, Cristo Rey y La Playita) durante la protesta social no fue afectada.

En virtud de lo anterior, ETB solicitó declarar que la compañía no amenazó ni vulneró el derecho fundamental de libertad de expresión y, en consecuencia, se le desvincule de la acción.

22. La empresa Tigo trajo a colación su respuesta del 11 de mayo de 2021¹⁵, en la que indicó lo siguiente:

“desde las 8:00 p.m. del día 05 de mayo de 2021, y hasta el las 9:49 a.m. del día 07 de mayo, Tigo, presentó afectación en los servicios móviles en las tecnologías 2G y 3G en la ciudad de Cali. Esto particularmente en las comunas 10, 11, 12, 15, 19 y 20. Los servicios móviles en la tecnología 4G, en las comunas antes mencionadas no presentaron afectación”¹⁶.

La compañía agregó que tal situación se produjo por:

“un corte del servicio de energía comercial en un nodo concentrador de los servicios de transmisión del proveedor Cable & Wireless, nodo que se encuentra en esa ciudad ubicado en las inmediaciones de una estación de servicio de gasolina, la cual [...] fue vandalizada por un grupo de personas que estaban hurtando el combustible, y por seguridad, la empresa prestadora del servicio de energía desconectó el servicio desde la tarde del día 05 de mayo. [...]. [S]e presentaron hurtos al interior de otro nodo de transmisión, denominado Roosevelt ubicado igualmente en dicha ciudad; donde la acometida eléctrica, los aires acondicionados y los barrajes de puesta a tierra fueron hurtados. Posteriormente, el día 07 de mayo, la empresa C&W Networks, logró llevar a cabo una reparación provisional del cableado que había sido vandalizado en el

¹⁵ Emitida con ocasión de la petición formulada por el Senador Wilson Arias el 6 de mayo de 2021 ante la subsecretaria de vigilancia y control del MinTic, la cual le fue trasladada a esa compañía para brindar respuesta.

¹⁶ Expediente digital, archivo “59SentenciaPrimeranstancia.pdf”, p. 9.

nodo Roosevelt, hacia el moto generador interno del sitio, logrando recuperar el fluido eléctrico con el fin de evitar mayores interrupciones de servicio”¹⁷.

Sin embargo, la empresa Tigo aclaró que el servicio fue completamente restablecido. Frente a la infraestructura de telecomunicaciones, la compañía informó que durante el periodo comprendido entre el 28 de abril y el 10 de mayo del 2021, en el marco de las protestas por el Paro Nacional, la compañía no fue víctima de accesos no autorizados ni vandalismo en infraestructura propia, pero el proveedor de los servicios de transmisión C&W Networks fue víctima de acceso no autorizado y de vandalismo en su nodo concentrador Roosevelt, el 5 de mayo de 2021. A su juicio, ese hecho, sumado a la afectación en el suministro de energía de otro de los nodos, fue el que ocasionó la afectación del servicio presentada en las redes 2G y 3G de la empresa en las comunas 10, 11, 12, 15, 19, y 20 de la ciudad de Cali.

Tigo señaló que durante el periodo comprendido entre el 28 de abril y el 10 de mayo del 2021, la compañía no realizó ningún bloqueo ni restricción de contenido ni de acceso a aplicaciones, distintos a los bloqueos de páginas de juegos de suerte y azar no autorizados, y a los bloqueos de páginas con material de abuso sexual de niños, niñas, y adolescentes, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1753 de 2015, la Ley 679 de 2001 y el Decreto 1078 de 2015. Por lo tanto, la empresa señaló que no transgredió el derecho a la libertad de expresión, al censurar algún tipo de conexión y/o contenido ligado a la disponibilidad de red, en el marco de las protestas del Paro Nacional.

Finalmente, la empresa adujo que respecto a UNE EPM Telecomunicaciones (prestador de servicios fijos) existe una clara falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que las manifestaciones de la demanda de tutela aluden a una falla en la prestación del servicio de telefonía móvil. La compañía solicitó, en consecuencia, desestimar las pretensiones por cuanto no ha incurrido en vulneración de derechos fundamentales de la parte actora.

23. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali –UAESP– manifestó que no es competente para informar si existió interrupción en la prestación de los servicios de energía, internet y comunicaciones respecto a la situación manifestada por los accionantes. Por tanto, la UAESP solicitó que se declare la improcedencia de la acción por no existir vulneración alguna de derechos fundamentales.

24. Celsia S.A. expuso que no tiene ninguna relación con los hechos mencionados en la tutela, no tuvo ninguna participación en la presunta violación de derechos referidos por los accionantes y no tiene cobertura ni presta servicios de internet en el municipio de Cali. Por lo tanto, dicha empresa señaló que existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

25. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios señaló que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, habida cuenta que las pretensiones de la demanda de tutela están dirigidas al Ministerio de Defensa

¹⁷ Ibid.

Nacional y al Ejército Nacional, entre otros. La entidad señaló que, de conformidad con lo previsto en la Ley 142 de 1994, carece de competencia para ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia sobre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, pues estas se circunscriben solo a las actuaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y distribución de gas combustible. La mencionada superintendencia solicitó desvincular a esa entidad por no existir violación a ningún derecho fundamental que le sea atribuible.

26. Empresas Municipales de Cali –Emcali EICE ESP– indicó que, si bien no tiene injerencia alguna los hechos alegados en la tutela, la Gerencia de Unidad Estratégica de Negocio de Emcali rindió a la coordinación un informe técnico en relación con las presuntas fallas en el servicio de internet que presta en la ciudad. Ese informe destacó que entre el 28 de abril y el 10 de mayo de 2021, “E[mcali] no presentó variaciones que haya afectado la disponibilidad del servicio de telecomunicaciones a los usuarios y clientes, que se encuentren en las ciudades de Cali, Yumbo y Jamundí”¹⁸.

Por último, Empresas Municipales de Cali señaló que del análisis de los hechos y pretensiones no se evidencia razón alguna para la vinculación de oficio de esta, por ende, Emcali solicitó su desvinculación del asunto y que se declare la improcedencia de la tutela frente a ella.

27. A pesar de haber sido debidamente notificados, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, Claro, Virgin Mobile, Telefónica Movistar, Avantel, Cable & Wireless, Canal 2 “El Canal de Nuestra Gente”, y la Alcaldía de Santiago de Cali (Secretaría de Seguridad y Justicia y Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) no allegaron pronunciamiento alguno.

Decisiones objeto de revisión

Primera instancia

28. Mediante sentencia del 29 de julio de 2021, el Juzgado Tercero Penal para Adolescentes con funciones de conocimiento de Cali resolvió negar el amparo solicitado por los accionantes. A partir de los informes rendidos por Netblocks, el MinTic, y por el operador de telefonía Tigo, ese despacho consideró que efectivamente en los días indicados en la acción de tutela ocurrió una interrupción de la conexión a internet que impidió la navegación por la red, la posibilidad de transmitir y recibir información y expresar libremente pensamientos y opiniones. Sin embargo, el juzgado señaló que tales fallas se debieron a la interrupción del fluido eléctrico por razones de seguridad, hurto de cableado y alteraciones del orden público, entre otras circunstancias.

¹⁸ Informe técnico con consecutivo No. 4000361492921. Ibid. p. 12.

29. El juzgado agregó que no encontró en el expediente prueba alguna que permita demostrar que los accionados hayan sido los responsables de las limitaciones en la conectividad a internet en el marco de las protestas o que hayan desplegado conductas contrarias al derecho humano a la protesta pacífica y a las demás libertades civiles. A partir de esto, el despacho judicial señaló que no es posible endilgárseles a las entidades accionadas la vulneración de los derechos fundamentales alegados ni impartirles órdenes. El juzgado manifestó que, dada la naturaleza de la acción de tutela, el juez constitucional sólo puede pronunciar órdenes de amparo cuando se prueba que los accionados vulneraron los derechos fundamentales de los peticionarios.

30. El juzgado estimó que, en este caso, dichas circunstancias no están acreditadas, por cuanto si bien demostraron que la señal de internet fue afectada en ciertas horas y días en que se llevó a cabo la jornada de protestas cuyo conocimiento es público, los peticionarios no probaron que la interrupción del servicio de internet o la disminución de la señal obedeció a la utilización de la tecnología empleada por el Ejército Nacional y Policía Nacional de que trata la prueba documental aportada. En efecto, el juez de primera instancia recordó que los actores aportaron unos contratos de adquisición de inhibidores de señal, pero señaló que no se tiene certeza sobre si dichos equipos fueron efectivamente comprados y usados por las entidades demandadas. El despacho judicial agregó que suponer el uso de los inhibidores para vulnerar los derechos alegados por los actores, con base en los comentarios de los usuarios de las diferentes redes sociales, sería entrar en el campo de la especulación, más aún cuando las entidades accionadas guardaron silencio tras haberseles notificado del auto admisorio de la acción constitucional.

31. A juicio del fallador, los hechos expuestos en la acción de tutela pueden encontrar explicación en la información rendida por el MinTic que obtuvo información de empresas operadoras de servicios de internet en la ciudad de Cali según la cual, en efecto, ocurrió un daño que sufrió un operador en una red subterránea como consecuencia de un acto vandálico que dejó sin fibra óptica a unos 7000 suscriptores. De igual manera, el juez señaló que los hechos de la tutela tienen explicación en la información recibida por la empresa Movistar relacionada con que el robo de cableado en la ciudad afectó los servicios ofrecidos por dicho operador, especialmente en el sector de Agua Blanca.

32. En síntesis, el juez denegó el amparo ya que no se logró establecer que los derechos fundamentales invocados en la demanda fueron conculcados por las entidades accionadas. Así, se evidenció que las alteraciones en el servicio de internet que ocurrieron entre el 4 y 10 de mayo de 2021, durante las jornadas de protestas, tuvieron múltiples causas y factores ajenos a la intervención de las entidades accionadas.

Impugnación

33. Los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia al considerar que no tuvo en cuenta que los accionados, pese a ser las autoridades involucradas en el uso de inhibidores de señal capaz de bloquear el servicio de internet, no brindaron respuesta oportuna. Los actores adujeron que el MinTic es la entidad encargada en Colombia de garantizar el libre acceso al internet y, por tanto, incluso si no es a quien se le puede adjudicar la vulneración de los derechos fundamentales, sí es la autoridad que debe responder las preguntas sobre lo que ocurrió.

Segunda instancia

34. Mediante sentencia del 17 de noviembre de 2021, la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali resolvió confirmar el fallo de primera instancia. De entrada, esa corporación señaló que El Veinte, la Fundación Karisma, el Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario y la Fundación para la Libertad de Prensa, respectivamente, son personas jurídicas. En ese orden de ideas, dicha autoridad judicial señaló que las personas jurídicas, si bien tienen derechos fundamentales y se encuentran legitimadas para interponer una acción de tutela para reivindicar estos derechos, para acreditar la legitimación por activa se requiere que la acción sea ejercida exclusivamente por el representante legal o el apoderado judicial con la respectiva prueba de esa calidad. En criterio de esa corporación, esto último no ocurrió en el presente caso. De acuerdo con el juez de segunda instancia, la carencia de este requisito torna improcedente la acción de tutela. No obstante, dicha autoridad judicial señaló que los accionantes actúan en defensa de sus propios derechos y analizó en igual sentido la carga probatoria frente al derecho a la libre expresión invocado.

35. La Sala indicó que la adquisición de inhibidores de señal por parte de la Fuerza Pública por sí sola no puede ser indicio de la responsabilidad de las entidades accionadas en la afectación de la señal de internet que ocurrió los días 5 y 6 de mayo de 2021. De igual modo, esa corporación señaló que no se aportó ninguna prueba que demuestre una probable vinculación de los organismos militares en esta situación en particular.

36. En ese mismo orden, la Sala destacó que es evidente que existen facultades que son propias de la Fuerza Pública, como el ejercicio de labores de inteligencia o el desarrollo de actividades de patrullaje destinadas a preservar el orden público. En ese tipo de actividades, la Sala indicó que las autoridades se dotan de los implementos cuestionados por los accionantes –a través de los contratos aportados en el proceso de tutela– y que deben ser utilizados respetando los derechos de los conciudadanos. En ese sentido, la corporación indicó que era necesario que se aportara evidencia de que estas autoridades, en efecto, fueron las posibles responsables de la afectación del flujo de internet durante los días de las manifestaciones realizadas en el país en mayo de 2021.

37. La Sala concluyó que en este caso el principio de carga probatoria que le incumbe a los accionantes no se cumplió, pues los actores se limitaron a

aportar copia de los contratos realizados por la fuerza pública para adquirir tecnología inhibidora de señales de celular. Sin embargo, la corporación destacó que los accionantes no demostraron que fueron dichas autoridades las posibles responsables de la falta de flujo de internet para esos días y que, en consecuencia, fueron las que afectaron su derecho a la libertad de expresión.

38. Por otra parte, la Sala concluyó que los accionantes tienen razón en que el MinTic es la entidad encargada en Colombia de garantizar el libre acceso al internet. Sin embargo, el juez de segunda instancia señaló que a esa cartera ministerial no se le puede adjudicar la posible vulneración alegada, pues si la pretensión de los actores era obtener una explicación de la referida entidad, debieron acudir al derecho de petición y no lo hicieron.

39. En síntesis, la Sala decidió confirmar la sentencia de primera instancia porque, a su juicio, no existe la evidencia necesaria que permita considerar la vulneración de derechos fundamentales de los accionantes o de la ciudadanía.

Actuaciones en sede de revisión

40. La ONG Temblores presentó un *amicus curiae* en el presente asunto el 13 de julio del 2022. Al referirse a la jurisprudencia constitucional e interamericana en materia de libertad de expresión, la ONG señaló que el derecho al acceso a internet, la libertad de expresión y el derecho a la protesta social se entrelazan entre sí, pues materializan la participación de las personas en diferentes ambientes y actividades sociales. En especial, Temblores señaló que durante el paro nacional del año 2021 el servicio de internet fue una herramienta fundamental usada por un gran número de colombianos para levantar su voz de protesta.

Adicionalmente, esa ONG relacionó algunos ejemplos sobre cortes de internet imputables a diferentes Estados como Egipto, Ecuador, Togo, Indonesia, Myanmar y Uganda. En cuanto al caso colombiano, la intervención enfatizó que, en el país del 28 de abril al 20 de julio de 2021, la plataforma GRITA de Temblores ONG registró 22 casos de cortes de luz o internet en escenarios de protesta social, en el marco del paro nacional. En esa misma línea, la organización aseguró que el Valle del Cauca fue el departamento en el que se registró la mayor cantidad de casos de cortes de esos servicios, con el 45,5% de los reportados en el país; que Cali fue la ciudad con más denuncias de esta práctica y que podría haber una relación entre casos de violencia policial y cortes de luz o internet, pues en los días en los que se denunciaron este tipo de interrupciones a la conectividad hubo más violencia policial¹⁹.

¹⁹ “Los días en los que se registraron más denuncias de cortes de luz o internet fueron el 2 y el 28 de mayo, cada uno con 3 casos. Estos días también registraron altas cifras de violencia policial a nivel nacional, haciendo parte de los 10 días más violentos del Paro, con 330 y 183 casos respectivamente. Así mismo, el promedio de casos de violencia policial de los días en los que se registraron cortes de luz o internet es de 158 casos por día aproximadamente, mientras que el promedio de casos de violencia policial de los días en los que no se registraron cortes de luz o de internet es de 40 casos aproximadamente”. Expediente digital, archivo “05AmicusCuriaeTembloresONG.pdf”, pp. 11 y 12.

Bajo tal contexto, la ONG señaló que es posible considerar ese tipo de cortes como una práctica “para obstaculizar o impedir el registro, la documentación y la difusión de denuncias de casos de violencia policial”²⁰ y “para poner a la ciudadanía que se manifestaba en situaciones de mayor vulnerabilidad de ser violentada por la fuerza pública”²¹. Además, esa práctica “atentó contra el principio de publicidad de los procedimientos policiales y contra la plena garantía de los derechos humanos de la ciudadanía, como la libertad de expresión, entre otros”²².

Por último, la ONG relató un caso documentado sobre el posible abuso de la fuerza policial durante un corte de energía el 20 de julio de 2021 en Bogotá. Conforme a lo expuesto, dicha organización solicitó acceder a las pretensiones de amparo constitucional.

41. Por otra parte, el 18 de julio de 2022, los accionantes manifestaron que, aunque los hechos se originaron en mayo de 2021, no configuran un hecho superado, motivo por el cual sigue siendo de suma relevancia un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional para brindar lineamientos sobre los alcances de los derechos involucrados.

Los actores reiteraron que varios ciudadanos denunciaron en redes sociales el uso de inhibidores de señal por parte de las autoridades en momentos y en zonas críticas de las manifestaciones ciudadanas. Adicionalmente, los accionantes refirieron que organismos internacionales de Derechos Humanos solicitaron al Estado colombiano responder frente a los cuestionamientos derivados de este incidente. Así, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas, Clément Nyaletossi Voule, solicitó el 9 de mayo de 2021 por medio de Twitter a las autoridades proveer información y abstenerse de interrumpir o entorpecer el acceso a internet durante las protestas²³. De igual forma, ocurrió en el informe del 7 de julio de 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), titulado “Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021”²⁴.

Los accionantes destacaron que las restricciones de acceso a internet son medidas extremas que deben estar justificadas conforme a estándares internacionales y solicitaron al Estado brindar información técnica, actualizada y accesible sobre las caídas e interrupciones del servicio en las fechas de afectación durante la protesta. Por tanto, a su juicio, las pretensiones de la acción de tutela están en línea con lo indicado por los organismos internacionales, toda vez que apuntan al esclarecimiento de los hechos y al establecimiento de medidas que garanticen el ejercicio de los derechos a la

²⁰ Ibid. p. 12.

²¹ Ibid. p. 12.

²² Ibid. p. 12.

²³ *UN Special Rapporteur Freedom of Association*, @cvoule, 9 de mayo de 2021. “En Cali denuncian interrupciones de la red [...]”. Disponible en: <https://twitter.com/cvoule/status/1391395352452939784?s=20>

²⁴ CIDH, “Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021”, 7 de julio de 2021. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf

libertad de expresión, de asociación y de reunión en línea durante las manifestaciones sociales en Colombia.

En tal medida, los actores afirmaron que las autoridades, a más de un año de los hechos mencionados y tras la solicitud de organizaciones ciudadanas y entidades internacionales, aún no brindan información esclarecedora de lo sucedido con el posible corte o interrupción del acceso a internet en Cali durante el paro nacional. De esta manera, los accionantes insistieron en que no existe ningún reporte del Gobierno Nacional sobre lo sucedido y tampoco se ha expedido un protocolo para garantizar el acceso a internet en el marco de las manifestaciones.

Los accionantes allegaron la carta enviada al Gobierno colombiano por la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y por el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, del 14 de octubre de 2021 (AL COL 8/2021). En esa misiva los relatores denunciaron represalias en contra de periodistas y defensores de derechos humanos, expresaron una preocupación por el corte de internet y comunicaciones durante las protestas, y pidieron información sobre las investigaciones para determinar las causas y personas responsables de las interrupciones de comunicaciones digitales ocurridas en Cali el 4 y 5 de mayo de 2021²⁵.

Adicionalmente, los actores hicieron alusión al reporte anual (A/HRC/50/55) de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos denominado “Interrupciones del acceso a internet: tendencias, causas, implicaciones jurídicas y efectos en una serie de derechos humanos”, en el cual se manifiesta la creciente preocupación por los apagones digitales producidos por los gobiernos en momentos de tensión política y en escenarios de protesta social. En este documento se reconoce que una parte central del problema es la escasa información entregada por las autoridades²⁶.

De igual manera, los accionantes reseñaron que la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) remitió al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos un reporte sobre los cortes de señal de internet en el marco del paro nacional en Colombia en el año 2021. Dentro de este registro, la FLIP recibió reportes de 3 periodistas que, mientras cubrían las manifestaciones, indicaron que se presentaron cortes de internet y de señal móvil en las ciudades donde hubo mayor concentración de la protesta social: Medellín, Cali y Bogotá. En Cali, por ejemplo, la FLIP conoció por el relato de los periodistas del medio de comunicación Canal 2 que los cortes de señal se dieron cuando los equipos periodísticos se acercaban a una distancia

²⁵ Mandatos de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, AL COL 8/2021, 14 de octubre de 2021. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26650>

²⁶ Reporte anual la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Interrupciones del acceso a Internet: tendencias, causas, implicaciones jurídicas y efectos en una serie de derechos humanos”, A/HRC/50/55, 13 de mayo de 2022. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/341/58/PDF/G2234158.pdf?OpenElement>

aproximada de 100 metros de los vehículos del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional. Los periodistas indicaron que recuperaban la señal cuando tomaban nuevamente distancia de los vehículos del ESMAD.

42. A través del Auto 1032 de 2022, la Sala Octava de Revisión suspendió los términos por dos (2) meses a partir de la notificación de esa providencia, para resolver el presente asunto y decretó algunas pruebas. De esta manera, esta corporación solicitó a las partes que ampliaran la información en relación con la concreción del hecho vulnerador invocado e instó a los intervinientes en sede de revisión para que desarrollaran las denuncias por los cortes de internet sucedidos los días 4, 5 y 6 de mayo de 2021 durante las protestas llevadas a cabo en el paro nacional en la ciudad de Cali, que fueron sucintamente mencionadas en los escritos que ya habían aportado a la Corte. En igual sentido, la Sala Octava invitó a participar en el presente trámite a organizaciones expertas en la materia²⁷ y, por último, solicitó a la autoridad judicial de segunda instancia que remitiera el expediente de tutela completo. En atención al decreto probatorio efectuado por la Corte, se recibieron las siguientes respuestas.

43. El 16 de agosto de 2022, la Agencia Nacional del Espectro manifestó que en el lapso indicado no se hicieron mediciones con equipos portátiles en la ciudad de Cali. En la Estación de Monitoreo Fija que da cobertura sobre esa ciudad no se reportaron interferencias sobre las bandas de los servicios de radiocomunicaciones monitoreados en el periodo requerido. Por tanto, dicha agencia indicó que no tiene información en relación con los cortes de internet.

44. En la misma fecha, la FLIP señaló que documentó tres casos en Cali, Medellín y Bogotá, relacionados con cortes de señal de internet sucedidos en el marco del cubrimiento periodístico de las manifestaciones sociales del año 2021. Puntualmente sobre la situación en Cali, esa organización refirió que un grupo de periodistas de esa ciudad le informó a esa fundación que durante “los días 7 y 10 de mayo de 2021 tuvieron dificultades para acceder a una señal estable de internet en medio del cubrimiento”²⁸. Asimismo, la FLIP reiteró el episodio de los periodistas de Canal 2 que cubrían de cerca el accionar del ESMAD²⁹ y que los testimonios de estos hechos se incluyeron en el informe remitido al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

²⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH; la Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas; el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas; Derechos Digitales; Centre For Law and Democracy; Media Defence; Hiperderecho; Observacom; Article 19; la Asociación por los Derechos Civiles; Access Now; Digital Freedom Fund; el Centro de Estudios en Libertad de Expresión (CELE) de la Universidad de Palermo.

²⁸ Expediente digital, archivo “Respuesta FLIP al Auto 1032-2022 Expediente T-8652060.pdf”, p. 1.

²⁹ Ibid. pp. 1 y 2. La FLIP detalló de manera literal que los comunicadores “tuvieron cortes de señal cuando se acercaban a una distancia aproximada de una cuadra a vehículos del ESMAD. En ese mismo reporte los periodistas indicaron que, una vez se alejaban de dichos vehículos, recuperaban la señal y podían transmitir nuevamente en vivo a su audiencia”.

En ese informe, la FLIP igualmente afirmó que la organización británica Netblocks³⁰ confirmó las denuncias públicas y aseguró que hubo una interrupción del servicio de internet desde aproximadamente las 4:30 p.m. del 4 de mayo hasta la mañana del 5 de mayo de 2021. En ese reporte, la FLIP destacó ante la Oficina del Alto Comisionado lo siguiente:

“el traslado del mundo físico al digital, justamente ha ocasionado que, en escenarios de alto interés público, como las manifestaciones sociales o las crisis sanitarias, se produzca y se consuma información con una inmediatez que no permite el mundo físico. En lo que respecta a las manifestaciones sociales del año 2021 en Colombia, se pudo observar que algunos periodistas y reporteros se valían de las transmisiones en vivo a través de algunas plataformas para reproducir información relacionada con las protestas. En algunas ciudades, en donde se registraron hechos de abuso de fuerza pública se observó como los ciudadanos informaban sobre dichos abusos a través de las redes, desde donde se hacían denuncias a las autoridades en tiempo real. Aquí se está afectando canales de prevención.

Con las interrupciones de la señal de internet en medio de las manifestaciones sociales vemos entonces dos graves consecuencias: i) se está interfiriendo en el debate público para cambiar su agenda y ii) están dejando de circular denuncias sobre abusos de fuerza. Denuncias estas que, al no tramitarse, se traducen en un panorama de impunidad que permite que estos actos sucedan de nuevo”³¹.

Asimismo, la FLIP adujo que las explicaciones de las autoridades fueron insuficientes y a eso se debió la interposición de la presente acción de tutela. En el mismo sentido, esa organización indicó que las plataformas no le han dado respuestas suficientes. Por ejemplo, la FLIP reprochó que Instagram hubiera emitido un pronunciamiento oficial en el que refirió que “esto era un problema mundial y que no hacía referencia a ninguna situación de coyuntura”³². Por último, la fundación hizo alusión a las recomendaciones efectuadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la exigencia de mayor transparencia frente a los cortes e internet en Colombia.

45. El 17 de agosto de 2022, la Tercera Brigada de Cali del Ejército Nacional manifestó que todas sus actuaciones se rigieron bajo la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El Ejército aclaró que las actividades desarrolladas en el marco del paro nacional acaecido en abril de 2021 se ampararon en la figura de asistencia militar estatuida en el artículo 170 del Código de Policía, y “nunca se contempló o se autorizó la utilización de inhibición de señal”³³.

46. Además, el Ejército indicó que no tiene competencia para emitir un informe sobre la compra, el suministro, el uso, los propósitos y los protocolos

³⁰ Organización británica que monitorea alteraciones en la conectividad de internet a nivel global.

³¹ Expediente digital, archivo “Informe FLIP al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos_compressed.pdf”, pp. 3 y 4.

³² Ibid. p. 6.

³³ Expediente digital, archivo “2022603001738751.pdf”. p. 2.

de implementación de dispositivos de inhibición de señal, por lo que dio traslado del requerimiento judicial sobre esa información al Comando de Apoyo de Combate de Contrainteligencia Militar y al Comando de Ingenieros. En esos términos, el Ejército solicitó la desvinculación del trámite de tutela.

47. El 18 de agosto siguiente, el Comando de Apoyo de Combate de Contrainteligencia reiteró que sus actuaciones reguladas por la Ley 1621 de 2013 se rigen por la Constitución, los manuales y los procedimientos con plena observancia del derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Esa dependencia señaló que en el presente caso las actividades de contrainteligencia militar no tuvieron injerencia alguna en el suministro del servicio público de internet, el cual es prestado por compañías ajenas a la institución como Claro, Movistar y Tigo, entre otras.

El mencionado comando informó que en el 2019 se compró un equipo bloqueador de señal de comunicaciones de celular, destinado a una ciudad diferente a Cali, y que desde su adquisición no se usa en un lugar diferente al de la jurisdicción a la que le fue entregado. Esa dependencia aclaró que el alcance de ese dispositivo no tiene las dimensiones mencionadas por los accionantes y que su uso es interno y esporádico³⁴.

48. El mismo 18 de agosto de 2022, los peticionarios indicaron que la vulneración de los derechos fundamentales se concretó ante la imposibilidad de que se informara, tanto por los periodistas como por las redes sociales, lo ocurrido en el paro nacional en Cali. Los actores aseguraron que la tutela “tiene efectos directos sobre las personas beneficiarias por la misionalidad de nuestras organizaciones que también vieron afectados sus derechos a emitir, difundir y recibir información en el lugar donde ocurrieron los cortes”³⁵. Por eso, los accionantes consideraron que la afectación del derecho no se limita a quienes buscan difundir, sino que también comprende a los potenciales receptores. Asimismo, los actores mencionaron que cada una de las organizaciones que representan tienen cuentas de Twitter a través de las cuales realizan actividades de monitoreo. Por lo tanto, la interrupción del servicio de internet impidió “la posibilidad de que potenciales beneficiarios se comunicaran con las organizaciones, o que pudieran observar mensajes,

³⁴ Si bien el interviniente comunicó a la Sala la ubicación del referido instrumento y los detalles de su funcionamiento, en virtud de la reserva legal establecida en el artículo 33 de la Ley 1621 de 2013, la Corte no hará mención específica a su operación. Ley 1621 de 2013. Artículo 33. “RESERVA. Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de treinta (30) años contados a partir de la recolección de la información y tendrán carácter de información reservada”. (Manifestó que está asignado en Bogotá, Batallón BASMIX, la capacidad y/o rango de alcance no supera los 50 metros, sujeto a la intensidad de señal la cual debe ser inferior a 75 dBm. ESTE APARTADO DE LA NOTA SE ELIMINARÁ PARA LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN DEFINITIVA QUE SE TRAMITE A FIRMAS POR LA RESERVA LEGAL, SOLO SE DEJA PARA INFORMACIÓN INTERNA DE LA SALA DE REVISIÓN).

³⁵ Expediente digital, archivo “Respuesta al auto 1032 de 2022 - expediente T-8.652.060.pdf”, p. 1. Los accionantes en ese documento explicaron al respecto que el actuar de El Veinte es en favor de periodistas, medios de comunicación y usuarios de redes sociales que ven afectados tales derechos; la FLIP actúa en pro de la defensa de quienes ejercen el periodismo; y la Fundación Karisma y la Universidad del Rosario, en nombre de la ciudadanía que ve afectado el ejercicio de sus derechos en el entorno digital.

transmisiones, etc., de personas que denunciaban agresiones o irregularidades en tiempo real”³⁶.

De otra parte, los accionantes precisaron que “hay indicios que crean dudas sobre el papel que tuvo la fuerza pública en las interrupciones al internet en Cali y, por esta razón, es necesario que el Estado investigue”³⁷. Asimismo, los demandantes indicaron que en Cali se aplicó la asistencia militar y otras medidas que limitaron la locomoción de la ciudadanía, circunstancias que “muestran que Cali estaba bajo una amplia presencia de la fuerza pública con un contexto y misión particulares de control del orden público”³⁸. Además, los actores señalaron que Karisma intentó, en casos aislados, hacer la verificación del uso de *jammers* (inhibidores) durante el paro, pero no lo logró debido a la situación de riesgo que implicó el paro nacional y a la falta de certeza sobre el lugar y la hora en que se presentaron los problemas de acceso.

En cuanto a los indicios sobre el posible uso de inhibidores de señal, los accionantes enunciaron los siguientes: i) problemas de acceso a internet en áreas concretas reportados en las redes sociales; ii) Canal 2 reportó problemas de acceso a señal estable de internet los días 7 y 10 de mayo de 2021 cuando se acercaron los vehículos del ESMAD; iii) la Fuerza Pública tiene en su poder *jammers* móviles, lo que explicaría por qué, según algunos testimonios, los problemas de acceso a internet se focalizaron en lugares con fuerte presencia de uniformados; iv) los organismos de seguridad en Colombia cuentan con un permiso administrativo (Resoluciones 2774 de 2013 y 1823 de 2018) para hacer uso de inhibidores de señal por motivos de seguridad nacional; y v) no existe pronunciamiento o investigación del Estado que explique el origen de los problemas de internet. Por lo expuesto, los actores consideraron que la carga de probar que la fuerza pública interfirió o no de manera directa sobre la conexión de internet es desmedida.

Finalmente, los accionantes explicaron las razones por las cuales, a su juicio, no es aplicable la presentación de una petición de información ante el MinTic o la Agencia Nacional del Espectro. Primero, los actores argumentaron que la acción de tutela fue presentada el 12 de mayo de 2021, esto es, 5 días hábiles después de la finalización del corte y al mismo tiempo en que continuaban las manifestaciones. Segundo, la labor de las organizaciones se encontraba desbordada en el momento de los hechos. Y tercero, cuando se presentaron los hechos, se encontraba vigente el Decreto 491 de 2020 que amplió los términos de respuesta de derechos de petición a 30 días hábiles, por lo que dicha herramienta no era un medio idóneo para pedir información sobre la interrupción del servicio de internet.

49. El 19 de agosto de 2022, *Media Defense* en su intervención como *amicus curiae* manifestó que el acceso a internet juega un rol crucial en el ejercicio de los derechos humanos, especialmente la libertad de expresión. En este sentido, esa organización señaló que las afectaciones a ese derecho tienen una

³⁶ Ibid. p. 6.

³⁷ Ibid. p. 6.

³⁸ Ibid. p. 7.

repercusión severa en el desarrollo de los derechos fundamentales. Esa organización también adujo que, en 2021, la coalición #Keepiton registró 182 situaciones de interrupción a nivel global, dentro de los que se incluyen casos de limitación de banda ancha, bloqueos totales de conectividad a internet o de accesibilidad a servicios.

Asimismo, *Media Defense* aseguró que la Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, al igual que la Oficina de la Alta Comisionada, indicaron que para que estas restricciones sean compatibles con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, deben cumplir con los requisitos del conocido test tripartito: legalidad, persecución de un fin legítimo y necesidad y proporcionalidad para cumplir dicho fin. En todo caso, la organización señaló que el hecho de interrumpir o bloquear el acceso a los servicios de internet y a los sitios web constituye una forma de restricción previa, ya que implican la supresión de la difusión de informaciones y opiniones, lo cual equivale a una forma de censura previa.

Media Defense agregó que los deberes estatales de cara al acceso a internet incluyen obligaciones negativas de respeto, entendido como el deber de no interferir dicho acceso, pero también incluyen obligaciones positivas de garantizarlo. Al respecto, la organización destacó que, por una parte, existe un derecho “de todas las personas a que no sea bloqueada o interrumpida arbitrariamente su posibilidad de acceso a internet o a cualquier parte de esta”³⁹; por otra, existe un deber estatal de adoptar “medidas para garantizar, de manera progresiva, el acceso de todas las personas a internet [dentro de las que se incluyen las] medidas para prohibir el bloqueo o la limitación al acceso a internet o a parte de esta”⁴⁰.

La organización interviniente resaltó que la garantía de acceso incluye la investigación adecuada sobre los hechos en los que se presentan interrupciones del acceso a internet y el rol crucial que juega la transparencia sobre políticas y medidas para evitar que existan interrupciones del servicio de acceso a internet y para responder a estas cuando sucedan. Finalmente, *Media Defense* afirmó que las empresas prestadoras del servicio de acceso a internet cumplen un papel importante al brindar la infraestructura necesaria para dicho acceso.

50. El mismo 19 de agosto de 2022, la ONG Temblores reiteró lo señalado en su intervención en relación con el registró 8 casos de cortes de luz o internet en escenarios de protesta social durante el paro nacional en Cali. Asimismo, la organización reiteró su conclusión sobre la posible relación entre los casos de violencia policial y las fallas de conectividad.

³⁹ CIDH. *Libertad de Expresión e Internet*. OEA/Ser.L/V/II. - CIDH/RELE/INF. 11/13. 31 de diciembre de 2013, párr. 50. Citada en expediente digital, archivo “Media Defence Intervencion Corte Constitucional expediente T-8.652.060.pdf”, p. 7.

⁴⁰ Ibid, párr. 37. Expediente digital, archivo “Media Defence Intervencion Corte Constitucional expediente T-8.652.060.pdf”, p. 7.

51. El 19 de agosto de 2022, MinTic respondió que, de conformidad con la información remitida por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST), la prestación del servicio de internet en Cali “se vio afectada debido a los daños en la infraestructura de telecomunicaciones y de energía eléctrica causados durante las jornadas de movilizaciones nacionales en dicha ciudad [...] asociados a vandalismo, cortes de fibra óptica y fallas de energía comercial”⁴¹.

Adicionalmente, MinTic refirió que no tiene competencia para investigar el origen de presuntos bloqueos ni determinar cuáles son las personas responsables de los mismos. Por esa razón, el ministerio indicó que, en caso de recibir denuncias relacionadas con estos hechos, estas deberán ser trasladadas a las autoridades competentes y a los PRST. Esta entidad explicó que no tiene la facultad legal ni las herramientas técnicas para restringir o bloquear el libre acceso a internet, los contenidos que libremente circulan a través de la red o de cualquier otro medio de comunicación, lo cual implica que tampoco es competente para conocer denuncias relacionadas con estos hechos.

52. Ese mismo día, *Access Now* presentó una contextualización sobre las interrupciones del acceso a internet y explicó que los Estados suelen insistir en que estas se presentan para hacerle frente a situaciones como la desinformación, combatir la incitación al odio y la violencia, la seguridad pública y la seguridad nacional e incluso como medidas precautorias. Sin embargo, dicha organización indicó que “la realidad demuestra que estas interrupciones del acceso a internet coinciden con elecciones, las protestas sociales y la inestabilidad política que esos gobiernos querrían ocultar o suprimir”⁴². Por eso, de acuerdo con el contexto presentado por *Access Now*, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena dichas interrupciones y destaca la importancia de internet para el ejercicio de los derechos humanos.

Esa organización puso de presente el informe “*The Return of the Digital Authoritarianism*” de *Access Now* y la coalición #KeepItOn, en el que se reportó que en 2021 hubo alrededor de 37 interrupciones de internet (móvil) durante las protestas en comparación con 15 casos en 2020, lo que a su juicio muestra una tendencia en interrumpir el acceso a internet “derivado de que cada vez más personas recurren a sus teléfonos móviles para acceder a internet y a las plataformas de comunicación en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo y emergentes”⁴³. Además, la organización interviniente aseguró que según dicho informe “las autoridades estatales han identificado las interrupciones del acceso a internet móvil como una forma eficaz de silenciar a la gente sin tener que desconectar necesariamente a todo el país”⁴⁴.

Por otro lado, frente a la dificultad de demostrar la existencia y uso de instrumentos cuya finalidad es interrumpir el acceso a internet, *Access Now*

⁴¹ Expediente digital, archivo “-CONTESTA REQUERIMIENTO-ANA BEJARANO RICAURTE N-OPTC-280-22 (EXP T-8652-060.pdf”, p. 3.

⁴² Expediente digital, archivo “EXPEDIENTE T - 8.652.060 MANIFESTACIONES ACCESS NOW.pdf”. p. 5.

⁴³ Ibid. p. 9.

⁴⁴ Ibid. p. 9.

estimó indispensable la presencia de mecanismos de transparencia que permitan hacer un escrutinio de las herramientas tecnológicas que adquieren las autoridades y cuyo impacto en los derechos humanos puede ser delicado.

En consecuencia, la organización recomendó a la Corte, entre otras cosas, requerir al Ministerio de Defensa Nacional, al Ejército Nacional, a la Policía Nacional, al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y a la Agencia Nacional del Espectro para que proporcionen la documentación relativa a la adquisición de inhibidores de señal o a la contratación de otras tecnologías que posibiliten la interrupción del acceso a internet, así como información pormenorizada de cómo, cuándo y dónde se han utilizado esa clase de equipos.

53. El 24 de agosto de 2022, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional manifestó que luego de consultar al Centro Cibernético Policial y verificar “las actividades desplegadas por el Centro de Capacidades para la Ciberseguridad de Colombia - C4 de acuerdo a nuestras competencias, no existen antecedentes de información que permitan dar respuesta a los hechos mencionados en dicha solicitud”⁴⁵.

54. En esa fecha, la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional señaló que no cuenta con información de inteligencia y contrainteligencia sobre los presuntos cortes de internet durante el paro nacional de los días 4, 5 y 6 de mayo de 2021. Por otra parte, esa dependencia informó que cuenta con 13 bloqueadores de comunicaciones adquiridos desde 2013 –con un rango de cobertura de 6 metros–, de los cuales 9 permanecen en su dependencia en Bogotá dada su obsolescencia tecnológica y los 4 restantes se encuentran en la bodega del almacén de intendencia desde mayo de 2018 para ser desechados.

55. El 24 de agosto del 2022, la Policía Metropolitana de Santiago de Cali aseguró que no intervino en las actividades de protesta pública pacífica que iniciaron el 28 de abril de 2021, y que, por el contrario, las protegió y las acompañó con personal uniformado sin armamento. Sin embargo, esa institución resaltó que hubo escenarios que desnaturalizaron el concepto de manifestación pública pacífica, de la manera siguiente:

“se generaron acciones violentas ejecutadas por grupos de personas, que realizaron actos en contra de la ley, como obstrucción a las vías públicas, lanzamiento de elementos peligrosos, ataques con explosivos artesanales o improvisados, daños a la infraestructura pública y privada, hurtos, lesiones personales, homicidios, porte ilegal de arma de fuego, extorsiones, ataques sistemáticos con arma de fuego de largo y corto alcance a instalaciones policiales, hurtos al sector bancario y comercio, entre otros, que ocasionaron temor y zozobra en la comunidad caleña y sus municipios aledaños, conductas que se tradujeron en circunstancias amplificadoras de contextos violentos que en suma afectaron la convivencia y seguridad ciudadana, que trascendieron al ámbito de la jurisdicción penal, y finalmente transgredieron otros derechos fundamentales que inclusive se encuentran implícitos en el mismo rango o nivel

⁴⁵ Expediente digital, archivo “GS-2022-102758-DIJIN.pdf”, p. 1.

categorico del Derecho a la manifestación, constituidos como Derechos de primera generación”⁴⁶.

En tal contexto, la Policía Metropolitana de Cali explicó que desplegó diferentes acciones preventivas y operativas con el propósito de neutralizar las acciones violentas que afectaron la seguridad y la convivencia ciudadana, a través de actuaciones ceñidas a la Constitución Política, a la Ley y al Reglamento, sin que hubiere realizado actividad alguna relacionada con la suspensión de internet en la ciudad. Asimismo, esa instancia afirmó que el jefe de la Seccional de Investigación Criminal y la misma Seccional de Inteligencia no tuvieron conocimiento sobre la situación de corte de internet durante los días 4, 5 y 6 de mayo de 2021 en Cali.

Además, la Policía Metropolitana señaló que el componente técnico y tecnológico de la Oficina de Telemática MECAL, que administra de manera conjunta con el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad SIES, resultó afectado por los disturbios y hechos violentos generados en la ciudad.

De igual forma, la Policía Metropolitana indicó que el jefe de la Seccional de Investigación Criminal MECAL informó que le fue asignado un equipo inhibidor de frecuencias utilizado para la desactivación de artefactos explosivos. De acuerdo con lo allegado por la Policía Metropolitana, este elemento tiene como “objetivo impedir comunicaciones en ciertas frecuencias en un radio no mayor a 30 metros radiales”⁴⁷ y es usado “para interferir distintos tipos de comunicaciones o dispositivos, desde redes móviles, radares de velocidad, Bluetooth, GPS, infrarrojos, entre otros similares, [...] como protección para el personal del Grupo Antiexplosivos en atención a incidentes de desactivación de explosivos”⁴⁸.

No obstante, de acuerdo con el jefe de la Seccional, en mayo de 2021 este equipo se encontraba fuera de funcionamiento por daños técnicos, por lo que se necesitó un nuevo implemento que fue asignado por el almacén de telemática de la unidad el día 20 de febrero de 2022. Finalmente, la Policía Metropolitana hizo alusión a lo comunicado por el Comandante del Escuadrón Móvil Antidisturbios No. 27, quien indicó que no cuenta con dispositivos de inhibición de señal que corten o inhabiliten el uso de internet.

56. El 31 de agosto de 2022, Derechos Digitales, en concepto allegado al asunto de la referencia, destacó la normativa internacional que reconoce el potencial habilitador de internet, en tanto requisito “*sine qua non*” para el ejercicio de efectivo distintos derechos humanos, incluidos los de expresión, libertad de reunión pacífica y de asociación. Esa organización reiteró que según los tratados de derechos humanos de los cuales Colombia es parte, los Estados no deben bloquear o dificultar la conexión a internet en relación con las reuniones pacíficas. En tal contexto, Derechos Digitales enfatizó en que,

⁴⁶ Expediente digital, archivo “GS-2022-112643-MECAL RESPUESTA AUTO 1032 DE 2022.pdf”. pp. 1 y 2.

⁴⁷ Ibid. p. 2.

⁴⁸ Ibid, p. 2.

hasta el momento, el Estado colombiano no ha brindado información adecuada sobre los hechos objeto de esta acción de tutela, a pesar de que se requiere mayor transparencia e información en casos de cortes de internet, además de una adecuada investigación por parte del Gobierno.

Derechos Digitales también recalcó que el Estado debe abstenerse de llevar a cabo cualquier tipo de interrupción del acceso a internet. Ahora bien, excepcionalmente, en el caso de entender que se puede interrumpir el acceso a internet, hay cumplir los siguientes requisitos legales: (i) ley inequívoca y de acceso público; (ii) principio de necesidad para alcanzar un objetivo legítimo, de conformidad con el derecho de los derechos humanos; (iii) proporcionalidad al objetivo legítimo y el medio menos intrusivo para lograr ese fin; (iv) autorización previa de un tribunal u otro órgano judicial independiente; (v) determinación de comunicación con antelación a la población y a los proveedores de servicios de telecomunicaciones o de internet, con indicación clara de la base jurídica de la interrupción, su alcance y duración; y (vi) debe estar sujeta a mecanismos de reparación efectivos y accesibles.

57. El 30 de agosto de 2022, la Secretaría General de esta corporación puso a disposición las intervenciones y documentos allegados con ocasión del Auto 1032 de 2022⁴⁹.

58. El 2 de septiembre de 2022, Tigo remitió intervención en 8 archivos digitales, contentivos de la misma respuesta emitida en primera instancia.

59. El 7 de octubre de 2022, la Fundación Karisma remitió la Declaración Conjunta sobre la protección del derecho a la libertad de reunión pacífica en situaciones de emergencia presentada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y asociación, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos y el punto focal para represalias en África y Presidente de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

60. La Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico y metodología de decisión

⁴⁹ Mediante Oficio OPTC-302/22.

61. De acuerdo con la situación fáctica expuesta, la Sala Octava de Revisión debe determinar, en primer lugar, si la acción de tutela instaurada por los accionantes constituye un mecanismo judicial procedente para establecer la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, asociación y reunión.

62. En caso afirmativo, en segundo lugar, la Sala responderá el siguiente problema jurídico: ¿el Gobierno –representado por los ministerios TIC y Defensa, el Ejército y la Agencia Nacional de Espectro– vulneró los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión por presuntamente interrumpir u obstaculizar con sus acciones el servicio de internet o, en su defecto, por presuntamente abstenerse de brindar a la ciudadanía y a los periodistas información veraz e integral sobre los cortes al servicio de internet y el uso de inhibidores de señal, en el marco de las protestas sociales que ocurrieron en Cali entre abril y mayo del 2021?

Para resolver ese interrogante, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) la libertad de expresión, los medios de comunicación alternativos y el pluralismo en un Estado democrático; (ii) el acceso al servicio de internet y el estándar constitucional para determinar una restricción ilegítima a dicho acceso que repercute en el ejercicio de la libertad de expresión. Finalmente, la Sala analizará el caso concreto.

Cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto

63. Como se pasará a explicar, en este caso la tutela es procedente para provocar un fallo de fondo, por las siguientes razones.

64. En primer lugar, el requisito de legitimación en la causa por activa se refiere a que toda persona tiene derecho a reclamar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales (art. 86 de la Constitución). Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela podrá ejercerse a nombre propio o a través de representante.

La presente acción de amparo para la defensa de los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión cumple con el presupuesto de legitimación en la causa por activa, en tanto fue presentada por Ana Bejarano Ricaurte y Emmanuel Vargas Penagos, en calidad de codirectores del El Veinte; Carolina Botero Cabrera, en calidad de directora ejecutiva de la Fundación Karisma; Julio Gaitán Bohórquez, en calidad de director del Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario; y Jonathan Carl Bock, en calidad de director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa. En este punto cabe resaltar que, cuando se alega la violación de la dimensión objetiva o colectiva del derecho a la libertad de expresión, la Corte considera que cualquier persona tiene legitimación por activa para presentar una solicitud de amparo. En palabras de esta corporación:

“cualquier persona puede demandar la protección de aquellos derechos fundamentales que trascienden el ámbito meramente subjetivo y se erigen en verdaderas garantías del orden democrático y pluralista en que se funda el Estado colombiano, como es el caso de las libertades de conciencia, de expresión y de información. En efecto, de la vigencia y eficacia de estos derechos fundamentales depende que la esfera pública conserve una apertura suficiente para la libre circulación de las ideas y la formación de una opinión pública libre. Estos objetivos no conciernen únicamente al titular de las mencionadas libertades sino, también, a la colectividad en su conjunto. Por estas razones, cualquier miembro de esa colectividad puede solicitar al juez constitucional el restablecimiento de los derechos fundamentales a la libertad de conciencia, de expresión y de información”⁵⁰.

65. En segundo lugar, en cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela podrá promoverse en defensa de los derechos fundamentales cuando estos estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos previstos en la Constitución y en la ley. Respecto de esta última hipótesis, el citado artículo dispone que se puede ejercer la acción de tutela contra particulares cuando: (i) prestan un servicio público; (ii) su conducta afecta de manera grave el interés colectivo y (iii) existe subordinación o indefensión entre quien presenta la acción y quien supuestamente vulneró o amenazó el derecho fundamental. Para que se acredite el requisito de legitimación en la causa por pasiva se debe evaluar, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales el amparo es procedente y, por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular directa o indirectamente con su acción u omisión.

En este caso el requisito de legitimidad se cumple porque sobre las autoridades llamadas a este trámite se reprochan acciones u omisiones en relación con el acceso al servicio de internet. Además, esas entidades estatales tienen competencia para la adopción de medidas que garanticen el libre acceso de este servicio y que son necesarias para garantizar, en un contexto de protesta y de denuncia pública, la libertad de expresión e información. Asimismo, se trata de autoridades, como el caso de Ministerio de Defensa Nacional, que por su labor con sujeción al ordenamiento constitucional son sometidas a escrutinio y, por lo tanto, las alegadas conductas de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados los vinculan de manera directa.

66. En tercer lugar, como requisito de procedibilidad, la acción de tutela también debe ser presentada dentro de un plazo razonable contabilizado a

⁵⁰ Sentencias T-706 de 1996 y T-599 de 2016. En la sentencia T-706 de 1996, la Corte resolvió la tutela presentada por el representante de una organización de defensa de los derechos de presos políticos en contra del Director de la Regional de Occidente del INPEC y contra la Directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, por considerar que estos funcionarios vulneraron el derecho fundamental a la información (C.P., artículo 20) de la organización que representa porque decomisaron periódicos y revistas que pretendía entregar a detenidas. En esa decisión, la Corte amparó el derecho. En la sentencia T-599 de 2016, la Corte resolvió una tutela presentada por una ciudadana en contra de la Autoridad Nacional de Televisión ANTV y operadores privados del servicio de televisión, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la comunicación e información. La accionante señaló que las accionadas no ofrecen el servicio de televisión de un canal regional.

partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de forma que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento de aplicación inmediata y urgente. En el caso objeto de estudio se cumple este requisito de la inmediatez, por cuanto la acción de tutela fue presentada el 13 de mayo de 2021, es decir, mientras sucedían los hechos denunciados en el marco de las protestas en contra del Gobierno Nacional que ocurrieron entre abril y mayo de 2021.

67. Finalmente, el estudio del requisito de subsidiariedad busca determinar si existen o no mecanismos idóneos y eficaces más allá de la tutela para proteger los derechos invocados en un caso particular. El artículo 86 de la Constitución señala que la tutela es un mecanismo residual y subsidiario, es decir que sólo se puede utilizar cuando no exista otro medio de defensa ante la jurisdicción competente. Ahora bien, si llegara a existir un medio adicional, el juez constitucional deberá analizar si este medio es eficaz e idóneo para resolver la controversia y para proteger los derechos fundamentales que se estén viendo amenazados. Igualmente, la tutela procederá cuando se presente la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, que ponga en riesgo la afectación de los derechos fundamentales del peticionario.

La Corte Constitucional sostiene que la idoneidad hace referencia a la capacidad que brinda el mecanismo judicial para proteger los derechos fundamentales⁵¹. Respecto a la eficacia, la Corte indica que se relaciona con el hecho de que el mecanismo esté diseñado para brindar de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado⁵². Por otro lado, para determinar si en efecto se está ante la posible configuración de un perjuicio irremediable, esta corporación lo define como uno que implica que: (i) se esté ante la presencia de un daño inminente o próximo a suceder; (ii) que el perjuicio sea grave y afecte un derecho fundamental para la persona; y (iii) se requieran tomar medidas urgentes que no puedan ser postergadas para evitar ese daño o superarlo si ya se presentó⁵³.

El análisis de subsidiariedad no se debe hacer de manera general y abstracta, pues bajo esa perspectiva todo proceso judicial idóneo puede considerarse eficaz. Así, la eficacia del mecanismo judicial debe analizarse en atención a las exigencias y características propias de cada caso.

En este caso, los accionantes cuestionan acciones y omisiones del Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el MinTic y la Agencia Nacional del Espectro en relación con el acceso a internet. En concreto, les reprochan el empleo de inhibidores de señal durante la protesta social de abril y mayo de 2021 en Cali y la información insuficiente que dieron respecto a las quejas de cortes en el suministro de internet y energía en la ciudad, hecho que, a juicio de los accionantes, vulneró los derechos de expresión, de asociación y de reunión en el marco de la protesta. En este caso, los accionantes no cuentan con otros medios de protección idóneos y eficaces para proteger los derechos

⁵¹ Sentencias T-440 de 2017 y T-150 de 2016.

⁵² Ver, entre otras, las sentencias T-789 de 2003, T- 456 de 2004 y T-079 de 2016.

⁵³ Ver, entre otras, las sentencias T-209 de 2015, T-612 de 2019 y T-290 de 2021.

invocados. En efecto, teniendo en cuenta el momento en el que presentaron la acción de tutela, 13 de mayo de 2021, esto es, cuando las protestas seguían en el país, no existían medios ágiles para obtener información clara, técnica y justificada sobre los reclamos realizados. En principio, una herramienta que podían utilizar los accionantes para obtener la información requerida era el derecho de petición. Sin embargo, ese mecanismo no era suficientemente ágil o expedito dado que, el artículo 5 del Decreto 491 de 2020⁵⁴, vigente para el momento de los hechos, amplió los términos de respuesta de derechos de petición de 10 días a 30 días hábiles, previstos anteriormente en la Ley 1755 de 2015. De tal suerte, esta vía no constituía un medio idóneo para pedir información sobre la interrupción del servicio de internet.

Además, debe tenerse en cuenta que los accionantes reclamaron, precisamente, una ausencia de mecanismos para que las autoridades atendieran oportunamente un reclamo frente a la interrupción del servicio de internet, de acuerdo con los estándares de derechos humanos. Asimismo, para los actores las autoridades tenían el deber de dar respuesta a este tipo de denuncias hechas por la ciudadanía, periodistas y organismos internacionales, sin que mediara necesariamente un derecho de petición, por cuanto se trataba de cuestiones que limitaban gravemente el derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación en el marco de protestas sociales. Así las cosas, parte del objeto de estudio de fondo que se propone en esta tutela tiene que ver con la evaluación de los deberes de transparencia de las autoridades para informar acerca de hechos como los denunciados. En consecuencia, se considera satisfecho el requisito de subsidiariedad y por lo tanto la tutela en este caso es procedente.

68. Con base en lo expuesto, esta Sala abordará las consideraciones anunciadas para decidir de fondo el asunto.

La libertad de expresión, los medios alternativos de comunicación y el pluralismo en un Estado democrático. Reiteración de jurisprudencia

69. El artículo 20 de la Constitución garantizó la libertad de expresión. De acuerdo con esa disposición, toda persona tiene “la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”⁵⁵. Asimismo, la Carta previó el derecho de rectificación en condiciones de equidad y proscribió la censura.

70. La jurisprudencia de la Corte Constitucional destaca el rol cada vez más importante que la libertad de expresión tiene en una sociedad democrática en

⁵⁴ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. El artículo 5 del Decreto 491 de 2020 señala lo siguiente: “Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: / Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción”.

⁵⁵ Constitución Política. Artículo 20.

una era digital como la actual. Así lo hizo, por ejemplo, en la sentencia SU-420 de 2019, en la cual la Corte revisó distintos fallos con ocasión a acciones de tutela interpuestas por ciudadanos en contra de motores de búsqueda en internet y personas naturales por considerar afectados sus derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra en relación con publicaciones en blogs y redes sociales, presuntamente injuriosas y calumniosas. En esa decisión la Sala Plena destacó que los contenidos normativos de este derecho son aplicables al entorno digital en el sentido de que “no es posible verificar el contenido de lo que cualquier persona en uso de las plataformas [en línea] quiera publicar, transmitir o expresar, pues lo contrario llevaría a supeditar su divulgación a un permiso o autorización previa”⁵⁶. De este modo, para esta corporación el derecho a la libertad de expresión en línea tiene la misma protección que aquella fuera de línea en virtud de los artículos 20 de la Constitución y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁵⁷.

71. En esa misma decisión, al hacer referencia al ejercicio de la libertad de expresión en un Estado democrático, la Corte señaló que ese derecho entraña la posibilidad de denunciar actuaciones de las autoridades que son reprochables. En esa medida, el ejercicio de esta libertad materializa un control al poder. Asimismo, esta corporación señaló que el ejercicio de la libertad de expresión está estrechamente atado con:

“otros objetos superiores como el ejercicio de la autonomía y libertad de las personas, el desarrollo del conocimiento y la cultura, la libertad de prensa⁵⁸, el deber de informar de manera veraz e imparcial⁵⁹, la igualdad política y el principio de responsabilidad de los gobernantes ante los administrados^{60,61}”.

⁵⁶ Sentencia SU-420 de 2019.

⁵⁷ En la sentencia SU-420 de 2019, la Corte resumió los elementos normativos de la libertad de expresión: “(a) la libertad de expresar y difundir el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación de fronteras y a través de cualquier medio de expresión -sea oral, escrito, impreso, artístico, simbólico, electrónico u otro de elección de quien se expresa-, y el derecho a no ser molestado por ellas. Esta libertad fundamental constituye la libertad de expresión stricto sensu, y tiene una doble dimensión - la de quien se expresa, y la de los receptores del mensaje que se está expresando; (b) la libertad de buscar o investigar información sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole, que junto con la libertad de informar y la de recibir información, configura la llamada libertad de información; (c) la libertad de informar, que cobija tanto información sobre hechos como información sobre ideas y opiniones de todo tipo, a través de cualquier medio de expresión; junto con la libertad de buscar información y la libertad de recibirla, configura la llamada libertad de información; (d) la libertad y el derecho a recibir información veraz e imparcial sobre hechos, así como sobre ideas y opiniones de toda índole, por cualquier medio de expresión. Junto con los anteriores elementos, configura la libertad de información; (e) la libertad de fundar medios masivos de comunicación; (f) la *libertad de prensa, o libertad de funcionamiento dichos medios* masivos de comunicación, con la consiguiente responsabilidad social; (g) el derecho a la rectificación en condiciones de equidad; (h) la prohibición de la censura, cualificada y precisada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos; (i) la prohibición de la propaganda de la guerra y la apología del odio, la violencia y el delito, cualificada y precisada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; (j) la prohibición de la pornografía infantil; y (k) la prohibición de la instigación pública y directa al genocidio”.

⁵⁸ Cfr. Sentencia C-592 de 2012, citada en la sentencia SU-420 de 2019.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. México, 2007, citación de la sentencia SU-420 de 2019.

⁶⁰ Cfr. Sentencia C-650 de 2003, citada en la sentencia SU-420 de 2019.

⁶¹ Sentencia SU-419 de 2020, fundamento 72.

72. La libertad de expresión comprende la garantía de exteriorizar el pensamiento y las opiniones propias⁶² y el derecho de informar y ser informado veraz e imparcialmente⁶³. La Corte diferencia lo primero en que la protección se centra en comunicaciones, pensamientos y opiniones en tanto objetos indeterminados⁶⁴, con cierta carga subjetiva⁶⁵ y así sean molestos⁶⁶; mientras que frente a lo segundo la protección está concentrada en la exactitud, la veracidad y la imparcialidad de la información⁶⁷. Así, por ejemplo, la solicitud de rectificación de alguna información solo procede frente a mensajes inexactos o errados y ante las opiniones únicamente cabe la réplica⁶⁸.

73. Además, la libertad de expresión tiene un contenido relacionado con la libertad de prensa, garantía para la existencia de medios alternativos de comunicación y el pluralismo propio del Estado democrático. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶⁹, la libertad de prensa tiene que ver con la protección que la Constitución prevé de fundar medios de comunicación (CP art. 20), actividad que tiene protección especial del Estado (CP art. 74), y al mismo tiempo con el funcionamiento de dichos medios de comunicación, que conlleva una responsabilidad social. Para esta corporación, este aspecto de la libertad de expresión de igual modo es una “condición estructural de funcionamiento de la democracia y del Estado de derecho. En efecto, sólo con una prensa libre, pluralista e independiente, puede desarrollarse un debate democrático vigoroso y pueden los ciudadanos controlar los eventuales abusos de los gobernantes”⁷⁰.

⁶² En un sentido estricto, la Corte Constitucional entiende la libertad de opinión como “la posibilidad de poder difundir o divulgar, a través de cualquier medio de comunicación, las propias ideas, opiniones y pensamientos” [Sentencia T-117 de 2018]. Acerca de la libertad de opinión ver también las sentencias T-1202 de 2000, C-616 de 1997 y Sentencia T-244 de 2018. En particular, la sentencia C-091 de 2017 reiteró las características de la libertad de opinión en sentido estricto como la titularidad universal, los tipos de expresión que no son cobijados por la presunción de protección constitucional, los grados de protección constitucional según los tipos de discurso, la protección a la expresión manifestada en distintos lenguajes, formas y contenidos, los deberes que conlleva y obligaciones a cargo del Estado.

⁶³ Sentencia T-1037 de 2010 y T-117 de 2018.

⁶⁴ Sentencia T-244 de 2018. Véase, también, las sentencias C-488 de 1993, T-066 de 1998, T-327 de 2010, T-904 de 2013 y T-015 de 2015.

⁶⁵ Sentencias T-904 de 2003, T-015 de 2015 y T-244 de 2018. Al respecto en la sentencia T-1198 de 2004 la Corte expuso unos criterios que el juez debe explorar en cada proceso para resolver si está en presencia de informaciones u opiniones: “[i] las secciones donde se expresen opiniones (la columna de opinión, la editorial, el suelto o glosa, la columna de análisis) deben diferenciarse claramente de las secciones que sólo contienen información, a través de una presentación gráfica diferente. Destacaron también su [ii] corta extensión y su [iii] tono fuertemente subjetivo, en el que ‘prima la personalidad de cada autor, su estilo propio, su entendimiento y dominio del lenguaje’ el cual ‘suele incluir adjetivos ricos en significado y connotación y juicios de valor’. Por eso, atendiendo la [iv] alta carga emotiva y subjetiva que caracteriza este género, ha sido clasificado dentro del ámbito del derecho a la libertad de expresión”.

⁶⁶ Sentencia T-244 de 2018, que a su vez reitera sentencias T-602 de 1995 y T-593 de 2017.

⁶⁷ En sentencia T-312 de 2015, la Corte señaló que “la información sobre hechos ha de ser veraz e imparcial, ‘mientras que la expresión de opiniones sobre dichos hechos, cubierta por la libertad de expresión stricto sensu, no está sujeta a estos parámetros. Las opiniones equivocadas y parcializadas gozan de la misma protección constitucional que las acertadas y ecuanímes’. No tendría sentido exigir una opinión veraz, en la medida en que no transmite hechos sino apreciaciones sobre los mismos; tampoco debería reclamarse imparcialidad, ya que la opinión es un producto eminentemente subjetivo”.

⁶⁸ Sentencias SU-056 de 1995, SU-1721 de 2000, T-391 de 2007, T-015 de 2015, T-546 de 2016.

⁶⁹ En la sentencia SU-420 de 2019, en la cual la Corte resolvió las acciones de tutela presentadas por varios ciudadanos en contra de Google y otros por la supuesta vulneración de los derechos al buen nombre y honra, esta corporación abordó las distintas facetas de la libertad de expresión. Sobre la faceta de la libertad de prensa, esa decisión recogió lo abordado en las sentencias C-592 de 2012 y T-391 de 2007, entre otras.

⁷⁰ Sentencia C-592 de 2012, que reitera la sentencia C-010 de 2000.

74. Uno de los ataques más graves a la libertad de prensa es la censura, como una modalidad de control previo⁷¹. Sin embargo, la Corte en su jurisprudencia aborda varias modalidades de control previo, que pueden ser más o menos sutiles, relacionadas con los siguientes tres aspectos: primero, con la existencia misma de los medios de comunicación –como la exigencia de autorización, permiso o registro constitutivo para el funcionamiento del medio de comunicación–. Segundo, modalidades de control previo relacionadas con el contenido de la información –como la existencia de consejos de revisión previa de la información, reglas para divulgar informaciones consideradas sensibles por determinado régimen, sanciones o controles por divulgar distintos contenidos informativos, la expulsión del medio del mercado como represalia a publicaciones, entre otras acciones–. Y tercero, modalidades de control previo relacionadas con el acceso a la información⁷².

75. En relación con las modalidades de control previo en relación con el acceso a la información, la Corte destaca dos en particular. La primera modalidad tiene que ver con un control para acceder a los lugares donde los periodistas obtienen la información relevante y que “se manifiesta en 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”⁷³. La segunda tiene que ver con un control previo al acceso relacionado con la denominación de información reservada⁷⁴.

76. Por último, es pertinente resaltar la libertad de prensa como manifestación propia del pluralismo informativo del Estado democrático. Esta garantía y valor constitucional cabe en la protección que brinda la Constitución a los “medios masivos de comunicación”, que cobija sin duda la creación, la existencia y el funcionamiento de medios de comunicación alternativos. En general, los medios de comunicación son canales de reproducción de distintas “corrientes de pensamiento y expresión que conviven en una sociedad”⁷⁵ y ofrecen perspectivas variadas sobre el contenido de informaciones de interés. En ese orden de ideas, los medios de comunicación alternativos se diferencian de las corrientes mayoritarias o predominantes expresadas usualmente por los medios de comunicación tradicionales o que tienen un mayor reconocimiento o alcance de difusión. Para esta corporación, el pluralismo informativo garantiza la existencia de los medios alternativos de comunicación, pues sin tal pluralismo “no sería posible que los ciudadanos receptores de información de

⁷¹ Sentencias C-592 de 2012 y C-650 de 2003.

⁷² Respecto de las modalidades de control que significan en vulneración a la libertad de prensa ver la sentencia C-650 de 2003.

⁷³ Sentencia C-592 de 2012.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Sentencia T-327 de 2010. En esta decisión, la Corte abordó la garantía del pluralismo informativo y las facultades de intervención del Estado en el espectro electromagnético. La corporación negó la acción de tutela instaurada por un ciudadano en contra de una empresa del sector de comunicaciones al considerar vulnerado su derecho “a la libertad de expresión, a recibir información veraz e imparcial, a la igualdad y al pluralismo informativo”, por motivo de la supresión de los canales televisivos “Venezolana de Televisión, Cubavisión Internacional y Telesur”.

cualquier tipo pudiesen elegir reflexiva y libremente dentro de las alternativas existentes, qué es lo mejor para sí mismos, según sus convicciones”⁷⁶.

77. En el actual entorno digital en el que la sociedad se mueve, la Corte destaca el servicio de internet como una herramienta valiosa de democratización para comunicar opiniones e informaciones, por cuanto también posibilita la existencia y funcionamiento de medios de comunicación alternativos. Sobre este punto la sentencia T-155 de 2019⁷⁷, al abordar la libertad de expresión en internet, destacó que:

“[L]os nuevos escenarios digitales han facilitado y democratizado el ejercicio de la libertad de expresión, pues a través de estos la comunicación de opiniones e informaciones se transmite de manera ágil e inmediata por cualquier persona a un público muy amplio. Esto ha implicado que el discurso y el debate público han dejado de estar en manos exclusivas de personajes públicos o de los medios tradicionales de comunicación, pues la ciudadanía ha utilizado esta poderosa herramienta para expresarse, denunciar, organizarse y movilizarse”⁷⁸.

78. Por último, la Corte resalta que la libertad de expresión tiene un vínculo inescindible con los derechos de asociación y de reunión en contextos de manifestación pública y pacífica. Esos derechos, que implican a su turno el ejercicio del derecho a la protesta, son derechos de libertad, también tienen el carácter de fundamentales y son pilares de la democracia participativa y el pluralismo, pues propician la discusión pública.

79. Así lo definió esta corporación, al examinar la constitucionalidad de una serie de artículos del Código Nacional de Policía relacionados con el ejercicio de la protesta⁷⁹, cuando señaló de modo particular que los derechos a la reunión y a la manifestación “están cobijados por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión”⁸⁰. De este modo, a partir del artículo 37 de la Constitución y el bloque de constitucionalidad la Corte concluyó que los derechos de reunión y manifestación “se encuentran interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y a la participación”⁸¹ y que, por tanto, sus limitaciones deben estar previstas en la ley. En esa medida, al referirse a su contenido, esta corporación señaló que además el derecho a la reunión tiene una titularidad individual, aunque, una materialización colectiva; se caracteriza por cierta temporalidad, pues requiere de una asociación

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ En esta decisión, la Corte negó el amparo los derechos fundamentales al buen nombre, a la honra o a la intimidad de un servidor público que era cuestionado por una ciudadana a través de una publicación en una red social. En ese caso, esta corporación concluyó que no hay vulneración alguna de derechos cuando en el cuestionamiento se expresan opiniones de indignación o protesta, en ejercicio de la libertad de expresión y de su derecho a ejercer control al poder político, y esas expresiones no constituyen una supuesta información (una acusación concreta sobre una persona determinada).

⁷⁸ Sentencia T-155 de 2019.

⁷⁹ Artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana”. En especial, la Corte dijo que el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, que preveía el requisito de aviso a la primera autoridad administrativa del lugar donde se llevará a cabo la reunión o manifestación, es razonable y proporcionado en tanto requisito de carácter informativo y no como un permiso, pues tiene el objetivo de que la administración se prepare para garantizar el ejercicio de esos derechos con el acompañamiento debido y asegurar el orden público.

⁸⁰ Sentencia C-009 de 2018.

⁸¹ Ibid.

transitoria; tiene la finalidad de intercambio o exposición de opiniones, ideas o reclamos y necesita de un lugar físico para su ejercicio⁸².

Acceso al servicio de internet, pautas para determinar una restricción ilegítima a dicho acceso y el ejercicio de la libertad de expresión. Reiteración de jurisprudencia

80. La Corte Constitucional reconoce la existencia de nuevas formas de comunicación marcadas por los avances tecnológicos, contexto en el cual se destaca el papel protagónico del internet. En efecto, en la sentencia C-1147 de 2001, en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 91 de la Ley 633 de 2000⁸³ que contenía obligaciones de registro para algunos sitios web de origen colombiano, esta corporación indicó que “el desenvolvimiento de complejas formas de comunicación”⁸⁴ afecta de manera directa la estructura política, tiene una incidencia en el tráfico jurídico y por lo tanto “en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, demandan diferentes respuestas del ordenamiento jurídico”⁸⁵.

En esos términos, la Corte resalta no solo la relevancia de internet como avance tecnológico, sino también su papel fundamental en la materialización de otros derechos fundamentales. A modo de ejemplo, esta corporación en la sentencia T-030 de 2020⁸⁶ destacó el papel del servicio de internet como una herramienta propia de nuestra actual sociedad de la información y, en particular, su importancia en el ámbito educativo. Asimismo, en la sentencia T-061 de 2022⁸⁷, la Corte hizo hincapié en que las redes sociales son un espacio de denuncia y de reivindicación de derechos y que hacen parte del amplio abanico que tienen los movimientos sociales para ejercer su derecho a la protesta⁸⁸. A su turno, conviene resaltar que para esta corporación la protesta social es en sí misma una forma de expresión y, en ese marco, las denuncias sobre violaciones de derechos humanos tienen la naturaleza de discursos especialmente protegidos⁸⁹.

81. Ahora bien, el acceso al internet no se puede considerar como un mero instrumento para la materialización de otros derechos, sino que, en los

⁸² Sentencia C-009 de 2018, fundamento 35.

⁸³ “Artículo 91. Todas las páginas web y los sitios de internet de origen colombiano que operan en el internet y cuya actividad económica sea de carácter comercial, financiera o de prestación de servicios, deberán inscribirse en el registro mercantil y suministrar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, la información de transacciones económicas en los términos que esta entidad lo requiera.”

⁸⁴ Sentencia C- 1147 de 2001.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ En esta decisión, la Corte resolvió una acción de tutela interpuesta por padres de familia, en representación de sus hijos, en contra de la Secretarías de Educación de Antioquia y de Jericó. Los accionantes pedían la protección a la educación de sus hijos, al estimar que se veía vulnerado ese derecho por la falta de prestación de internet en un centro educativo. Esta corporación amparó el derecho a la educación de los niños, en consideración, de la necesidad de ese servicio en la sociedad de la información en la que vivimos actualmente donde el acceso a internet es un medio para materializar sus derechos.

⁸⁷ En este caso, la Corte consideró legítimo el denominado “escrache virtual” dirigido a un profesor de la Universidad Nacional señalado de acoso sexual.

⁸⁸ Cfr. también la sentencia T-341 de 2019, en el cual la Corte abordó la libertad de expresión en internet y redes sociales para resolver una tutela presentada por un ciudadano en contra de una ciudadana, para la protección de sus derechos fundamentales a la imagen, intimidad, buen nombre y honra, los cuales consideró vulnerados por una publicación en la red social Facebook de la accionada.

⁸⁹ Sentencia C-209 de 2020.

términos de la jurisprudencia de esta Corte, debe ser considerado en sí mismo como un derecho. Esto obedece a que, en nuestro actual modo de vida en sociedad, el internet permite al individuo, no solo informarse y adquirir conocimiento, sino también tomar decisiones vitales e interrelacionarse adecuadamente en comunidad. Es decir que el internet hoy no puede entenderse como un simple servicio público, sino que su acceso se constituye en un verdadero derecho.

82. Al respecto, cabe recordar la sentencia T-223 de 2003, mediante la cual la Corte reconoció el carácter fundamental del derecho a la información al resolver una acción de tutela presentada por un trabajador en contra del municipio que lo empleó porque este último no le proporcionó información para el trámite de su pensión. En esa ocasión, esta corporación indicó que la Carta no ofrece un concepto de derecho fundamental, pero indicó que a partir de la jurisprudencia constitucional es claro que ese concepto gira en el eje de la dignidad humana y, en ese sentido, los derechos fundamentales funcionalmente se dirigen a lograr “la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella”⁹⁰.

83. Así el acceso a internet se traduce en un derecho subjetivo del cual se desprenden unos deberes de abstención y prestación a cargo del Estado. Por un lado, una primera faceta protege a los ciudadanos frente a restricciones ilegítimas y en ese sentido resultan aplicables los parámetros –en términos generales equiparables de la libertad de expresión– de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Por otro lado, en su faceta prestacional, corresponderá al legislador dotar su contenido a partir, entre otros parámetros, del reconocimiento de la brecha digital existente.

84. Sobre límites en lo que tiene que ver con la difusión de información en internet, esta corporación abordó las restricciones en los contenidos de algunas publicaciones efectuadas en la web. Por ejemplo, en la sentencia T-121 de 2018⁹¹, la Corte indicó que una restricción previa de contenidos en la red catalogados como violatorios de los derechos al buen nombre y a la honra llevaría al sacrificio injustificado de la libertad de expresión “en la medida en que se estaría avalando la restricción del tráfico de contenidos, sin considerar la veracidad que pudiera caracterizar los hechos objeto de divulgación y sin considerar el papel que la información cumple en el grupo social en algunos ámbitos”⁹².

85. A su turno, en la sentencia SU-420 de 2019⁹³, al hacer referencia al desarrollo del principio de neutralidad de la red, y específicamente al acceso en

⁹⁰ Sentencia T-223 de 2003.

⁹¹ En esta decisión, la Corte resolvió dos acciones de tutelas interpuestas por dos ciudadanas en contra de Google y otra, ante la presunta vulneración de los derechos fundamentales al buen nombre e intimidad personal y familiar, y a la honra, como consecuencia de la publicación de videos –frente a los cuales se alegaba su contenido alejado a la realidad– en la red social Facebook y en la plataforma YouTube.

⁹² Sentencia T-121 de 2018, f.j. 101. Reiterado en la sentencia SU-420 de 2019

⁹³ En la sentencia SU-420 de 2019, la Corte resolvió las acciones de tutela presentadas por varios ciudadanos en contra de Google y otros por la supuesta vulneración de los derechos al buen nombre y honra, derivada de la publicación de mensajes alusivos a los accionantes.

condiciones de igualdad y de no discriminación, la Corte indicó que el propósito de este principio que rige el mundo de internet es el de:

“evitar situaciones de bloqueo, interferencia o filtración, toda vez que la ausencia de controles previos y censura es una *conditio sine qua non* para el goce efectivo del derecho a la libertad de expresión en este entorno⁹⁴. Si bien este estándar debe ser de aplicación general para todo el tráfico de información en la red, el mismo admite casos especiales^{95,96}.”

86. En la misma decisión de 2019, de acuerdo con la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, la Corte señaló los siguientes casos como excepciones al principio de neutralidad: “(i) cuando sea necesario para mantener la seguridad y funcionamiento de internet; (ii) con el fin de evitar transferencia de datos no queridos por el usuario y siempre que este lo solicite de forma libre y expresa; (iii) para lidiar con problemas de congestión de internet”⁹⁷.

87. Posteriormente, en la sentencia T-229 de 2020⁹⁸ se estableció que los particulares y plataformas digitales no pueden ejercer censura sobre los contenidos que circulan en internet. En concreto, la Corte reiteró que:

“[q]uedan proscritas todo tipo de órdenes encaminadas a que los intermediarios de [i]nternet supervisen los contenidos generados por los usuarios con el fin de detener y filtrar expresiones que presuntamente vulneren los derechos al buen nombre y a la honra, ello toda vez que, en la mayoría de los casos, estos no tienen la capacidad operativa/técnica para revisar los contenidos de los cuales no son responsables. Así mismo, porque tampoco cuentan con el conocimiento jurídico necesario para identificar en qué asuntos un determinado contenido puede efectivamente producir un daño antijurídico que deba ser evitado”⁹⁹.

88. A nivel de la regulación interna, en el ordenamiento jurídico colombiano el artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, que contiene marco general del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dispone el deber del Estado de intervenir en dicho sector para proteger los derechos de los usuarios y velar por la calidad, la eficiencia y la adecuada provisión de los servicios. En desarrollo de dicha disposición, el MinTic profirió la Resolución 2774 de 2013, “por la cual se reglamenta el uso de inhibidores, bloqueadores y amplificadores de señales radioeléctricas”, modificada por la Resolución 1823

⁹⁴ Cita de la sentencia SU-420 de 2019: “Ibídem, párr. 25: ‘Lo que persigue tal principio es que la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal por medio de [i]nternet no esté condicionada, direccionada o restringida, por medio de bloqueo, filtración, o interferencia. Se trata de una condición necesaria para ejercer la libertad de expresión en [i]nternet en los términos del artículo 13 de la Convención Americana y, a la vez, de un componente transversal de los principios orientadores antes mencionados.’”

⁹⁵ Sentencia T-277 de 2015, citada en la sentencia SU-420 de 2019.

⁹⁶ Sentencia SU-420 de 2019.

⁹⁷ Ibid y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “*Libertad de Expresión en Internet*”, párr. 30.

⁹⁸ En esa decisión la Corte negó el amparo de los derechos fundamentales a la vida, al buen nombre y a la honra, presuntamente vulnerados por Google Inc. y el Ministerio de Tecnologías y las Comunicaciones de Colombia -MINTIC-, al negarse a eliminar un video en la plataforma digital YouTube alusivo al accionante y que este consideraba difamatorio.

⁹⁹ Sentencia T-229 de 2020.

de 2018. En el artículo 5° de esa regulación se autoriza el uso de inhibidores de señal a la Fuerza Pública sin previa solicitud de permiso ministerial “en casos relacionados con la seguridad pública”¹⁰⁰. Por otro lado, la Resolución 509 de 2019, proferida por la Agencia Nacional de Espectro en sus labores de vigilancia y control, reguló en su artículo 3 el protocolo para la inhibición de señales radioeléctricas solo cuando se evidencie el uso clandestino del espectro por parte de cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado¹⁰¹.

89. El contexto internacional no es ajeno a esta temática. Así, a través de la Resolución Conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet del 1 de junio de 2011¹⁰², i) se reconoció el acceso a internet como un derecho; ii) se estableció como obligación de los Estados promover el acceso universal a la red para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión; iii) se dispuso que el acceso a internet es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres¹⁰³ y iv) se señaló que:

“la interrupción del acceso a [i]nternet, o a parte de este, aplicada a poblaciones enteras o a determinados segmentos del público (cancelación de [i]nternet) no puede estar justificada en ningún caso ni siquiera por razones de orden público o seguridad nacional. Lo mismo se aplica a las medidas de reducción de la velocidad de navegación de [i]nternet o de partes de este”¹⁰⁴.

90. Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en la Resolución 20/8 del 5 de julio de 2012 sobre la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en internet, expuso que el ejercicio de los derechos humanos en internet “es una cuestión que reviste cada vez más interés e importancia debido a que el rápido ritmo del desarrollo tecnológico permite a las personas de todo el mundo utilizar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones”¹⁰⁵.

¹⁰⁰ “Artículo 5. Autorizaciones especiales. Los organismos de seguridad del Estado pueden hacer uso de IBSR [Inhibidor o bloqueador de señales radioeléctricas] fijos o móviles en ubicaciones fijas confinadas o en ubicaciones abiertas en el ejercicio de sus funciones y de manera exclusiva en los casos relacionados con la seguridad pública, sin solicitar permiso al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. / También podrá hacer uso de dichos IBSR, sin permiso alguno para el ejercicio de sus funciones, la Agencia Nacional del Espectro – ANE”.

¹⁰¹ Esta disposición señala que una vez se cuente con evidencia suficiente para determinar el uso clandestino del espectro radioeléctrico, es decir, sin el permiso previo y expreso otorgado por el MinTic los funcionarios competentes deberán entre otras cosas, informar al Director General de la Agencia sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que operarán los equipos de inhibición de señales radioeléctricas, contar con su autorización para el uso de alguno de esos equipos y comunicarse oportunamente con el ministerio.

¹⁰² Suscrita por el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

¹⁰³ En el numeral 6-a, dispone que “[l]os Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a [i]nternet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a [i]nternet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres”.

¹⁰⁴ Numeral 6-b.

¹⁰⁵ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en Resolución 20/8 de 5 de julio de 2012.

91. Asimismo, la mencionada resolución señaló que: i) los derechos también deben estar protegidos en internet, en particular el de la libre expresión; ii) que internet tiene una naturaleza mundial y abierta, caracterizada por ser impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo; iii) que los Estados deben promover y facilitar el acceso a internet, al igual que la cooperación internacional, con el propósito de avanzar en el desarrollo de los medios y servicios de comunicación; y iv) que se debe continuar la evaluación de la protección y goce de los derechos humanos, en particular de la libertad de expresión, la red “y en otras tecnologías, así como la forma en que [i]nternet puede ser un importante instrumento para el desarrollo y para el ejercicio de los derechos humanos”¹⁰⁶.

92. Igualmente, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó la Resolución A/HRC/38/L.10 de 2018 sobre la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en internet, en la que señaló que “el acceso a la información en internet proporciona grandes oportunidades en muchas esferas de la vida”¹⁰⁷. De igual manera, dicho documento incluyó una profunda preocupación por “las medidas adoptadas, en violación del derecho internacional de los derechos humanos, destinadas a impedir o perturbar intencionalmente el acceso a la información en línea o la difusión de esta, o que lo hacen deliberadamente”¹⁰⁸. De modo específico, en la resolución se lee que el Consejo de Derechos Humanos:

- “1. Afirma que los mismos derechos que tienen fuera de línea las personas también deben protegerse en línea, en particular la libertad de expresión, lo que es aplicable independientemente de las fronteras y por conducto de cualquier medio de su propia elección, de conformidad con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
2. Reconoce la naturaleza global y abierta de [i]nternet como fuerza motriz de la aceleración de los progresos en la consecución del desarrollo en sus diversas formas, especialmente el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
3. Exhorta a todos los Estados a promover y facilitar la cooperación internacional destinada a desarrollar los medios de comunicación y los servicios y tecnologías de la información y las comunicaciones en todos los países”¹⁰⁹.

93. A su turno, en el ámbito del sistema regional de protección de derechos humanos del que hace parte Colombia, en el 2013 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) indicó que los organismos de seguridad del Estado suelen hacer uso de sistemas de supresión de señal, al invocar razones de “seguridad pública y de lucha contra el delito o el crimen organizado”. Al respecto, la Relatoría señaló que, al igual que cualquier limitación a los derechos garantizados por la Convención Americana, esta debe perseguir un “logro de objetivos imperiosos por los Estados a través de la suscripción de los instrumentos de derecho

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Resolución A/HRC/38/L.10 de 2018.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

internacional de los derechos humanos”. La mencionada resolución recordó que:

“cuando se invoque la seguridad nacional como razón para vigilar la correspondencia y los datos personales, la ley, para limitar el ejercicio de interpretaciones discrecionales, debe especificar claramente los criterios que deben aplicarse para determinar los casos en los cuales este tipo de limitaciones resultan legítimas y ser cuidadosa en definir con exactitud dicho concepto. En particular, la Relatoría Especial ha afirmado que el concepto de seguridad nacional no puede ser interpretado de cualquier forma y debe ser definido desde una perspectiva democrática”¹¹⁰ (énfasis fuera de texto).

94. El contexto internacional relacionado con el acceso a internet da cuenta de la importancia de este servicio en sí mismo y en la materialización de otros derechos humanos. Además, en el ámbito internacional se pone en relieve la obligación en cabeza de los Estados de garantizar el acceso y de evitar interrupciones que limiten intencionalmente el acceso difusión de la información en línea.

95. No puede perderse de vista que la CIDH, al pronunciarse sobre las interrupciones en la señal a internet en las protestas sociales del 2021 denunciadas por manifestantes, periodistas y organizaciones de derechos humanos, llamó la atención al Estado colombiano en dos sentidos: i) para “brindar, de manera proactiva y periódica, información sobre el funcionamiento de las redes de [i]nternet con el fin de que las denuncias sobre eventuales interrupciones y bloqueos sean contrastables con información técnica, actualizada y accesible”¹¹¹ y ii) para “que las autoridades se abstengan de asignar calificaciones estigmatizantes o tendientes a la criminalización de quienes se expresan sobre las protestas a través de [i]nternet”¹¹².

96. Si bien esta corporación no es competente para evaluar el cumplimiento de los requerimientos internacionales no vinculantes por parte del Gobierno y del Estado colombiano sobre las actuaciones desplegadas en relación con el acceso a internet y esclarecimiento de las limitaciones a este servicio en el marco de la protesta social, no se puede desconocer la utilidad del denominado derecho blando como criterio interpretativo en esta materia, en procesos de tutela o de constitucionalidad. En efecto, si bien no son vinculantes en estricto sentido, los pronunciamientos referidos provienen de autoridades de sistemas de protecciones de derechos humanos establecidos para profundizar el entendimiento de estos derechos. Dada la evolución del entorno digital imperante en la sociedad, estos criterios de interpretación sobre el acceso a internet no solo son útiles, sino que es necesaria su consulta. A partir del anterior recuento jurisprudencial y del bloque de constitucionalidad (CP art.

¹¹⁰ Libertad de expresión en internet. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. 31 de diciembre de 2013. Párr. 157. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf

¹¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia: junio de 2021. Párr. 184. Consultable en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

¹¹² Ibid.

93) que integra el artículo 13 de la CADH, la Corte puede extraer las siguientes pautas para resolver el caso concreto:

1. El acceso a internet es un derecho fundamental, que implica unos deberes de abstención y prestación a cargo del Estado.
2. El goce efectivo de la libertad de expresión, que se relaciona estrechamente con los derechos fundamentales a la reunión y de asociación, no admite, en principio, restricciones en el acceso al servicio de internet, incluso por motivos de orden público.
3. A nivel general no cabe ningún modo de control previo ni de censura en ese entorno digital. Ahora bien, cuando excepcionalmente se invoque la seguridad nacional como limitación al acceso a internet que repercute en el ejercicio de la libertad de expresión, la ley debe especificar el alcance de esa restricción.
4. En todo caso, para que una limitación sea conforme a la Constitución y al bloque de constitucionalidad, deberá corresponder a un fin imperioso, legítimo, necesario y proporcional¹¹³.
5. Por último, la garantía a cargo del Estado sobre acceso al servicio de internet conlleva a evitar la perturbación intencional para acceder a información en línea por parte de toda la población o un segmento de ella y, además, un deber reforzado de pronunciarse oportunamente sobre las denuncias de bloqueos, a partir de información técnica, actualizada y accesible.

Vulneración de la libertad de expresión, de reunión y asociación en el caso concreto

97. Los accionantes presentaron acción de tutela en contra del Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el MinTic y la Agencia Nacional del Espectro, por la presunta vulneración de sus derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión en el marco de las protestas en contra del Gobierno Nacional en abril y mayo de 2021 en Cali. De acuerdo con los actores, desde el inicio de las manifestaciones el 28 de abril de 2021 en esa ciudad, en redes sociales se compartieron numerosos videos que evidenciaron el uso de armas de fuego en contra de la población civil y la detención de manifestantes por parte de la Policía Nacional. En ese sentido, los accionantes destacaron la importancia de las redes sociales para la difusión de la información y la organización de las protestas.

En primer lugar, los actores indicaron que el 4 de mayo de 2021, como lo registraron varios medios de comunicación, Cali presentó problemas de conectividad de internet. Además, el 5 de mayo, Netblocks –organización británica que monitorea alteraciones en la conectividad de internet a nivel

¹¹³ En la Sentencia T 391 de 2007 la Corte Constitucional abordó los requisitos de la carga argumentativa para limitar la libertad de expresión: “(1) estar prevista de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas definidas de manera concreta y específica en atención a las circunstancias del caso, (3) ser necesaria para el logro de dichas finalidades, (4) ser posterior y no previa a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental, es decir, ser proporcionada”.

global– confirmó que hubo una interrupción del servicio de internet desde aproximadamente las 4:30 p.m. del 4 de mayo hasta la mañana del 5 de mayo de 2021. Además, los accionantes refirieron que el informe de Netblocks muestra problemas en bloques de IPs¹¹⁴ tanto de los sistemas móviles como de sistemas cableados, por ejemplo, la fibra óptica u otros similares, y registra caídas temporales en el servicio de internet de hasta un 25% de los valores normales de medición hechos por esta misma organización de manera constante. Si bien dicho informe resulta útil para demostrar el cese del servicio, no precisa los sitios en los que se pudo originar la disrupción ni las posibles causas.

En segundo lugar, los accionantes afirmaron que el Ejército Nacional tiene equipos inhibidores de señal celular como consta en procesos contractuales de adquisición publicados en los registros estatales. Igualmente, los actores aseguraron que la Policía Nacional tiene equipos inhibidores de señal celular, como se ve reflejado en la página 63 de las notas a los estados financieros anexadas a la acción de tutela.

En tercer lugar, los accionantes señalaron que varias personas denunciaron en redes sociales el posible uso de equipos inhibidores de señal en Cali. En efecto, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) conoció algunos casos de periodistas en Cali que reportaron dificultades para el acceso a señal en el cubrimiento en terreno. De manera específica, algunos comunicadores del medio de comunicación “Canal 2- el canal de nuestra gente” refirieron que tuvieron cortes de señal cuando se acercaban a una distancia aproximada de una cuadra a vehículos del ESMAD. En ese mismo reporte los periodistas indicaron que, una vez se alejaban de dichos vehículos, recuperaban la señal y podían transmitir en vivo a su audiencia hechos que tuvieron lugar los días 7 y 10 de mayo de 2021.

En consecuencia, los actores alegaron que se afectó su derecho a la libertad de expresión por cuenta de las alteraciones a la conexión en Cali toda vez que se obstaculizaron y redujeron las posibilidades para recibir y entregar información y opiniones de personas presentes en Cali. Asimismo, los accionantes enfatizaron que de ese modo se obstruyó su participación virtual como observadores y defensores de derechos humanos en el marco de la protesta social. Por otra parte, en el escrito de tutela, se argumentó la vulneración a los derechos de asociación y de reunión, ligados al derecho de expresión, pues los obstáculos en la comunicación digital impactaron de forma directa la difusión de información para la organización de manifestaciones y movilizaciones presenciales.

98. Como lo anotaron los jueces de instancia, la información con la que se cuenta en el expediente sugiere que las fallas en el servicio de internet durante las jornadas de protestas obedecieron a múltiples causas y factores. Así, se puede extraer que el alegado hurto del cableado y la suspensión del suministro

¹¹⁴ *Internet Protocol*, por sus siglas en inglés significa “protocolo de internet”, y permite identificar los dispositivos en internet o redes locales. Los bloques corresponden a los rangos de direcciones IP. Cfr. Resolución 1126 de 2021, que modificó la Resolución 2710 de 2017, “por la cual se establecen lineamientos para la adopción del protocolo IPV6”, del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones.

de energía posiblemente ocasionaron las alteraciones del servicio y que no hay evidencia suficiente concluyente para confirmar o descartar la existencia de acciones directas de las entidades demandadas desencadenantes de tales alteraciones relacionadas con los cortes de internet ocurridos durante la protesta social en Cali. De igual manera, se comparte lo señalado por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali que confirmó el fallo de primera instancia, en el sentido de que los contratos realizados por la fuerza pública para adquirir tecnología inhibidora de señales de celular, por sí solos, no demuestran que fueron dichas autoridades las responsables de la falta de flujo de internet en los días de las protestas, y que, en consecuencia, les es atribuible la vulneración de la libertad de expresión y la consecuente violación de los derechos de reunión y asociación.

99. En ese sentido, cabe destacar que, en este caso, si bien hay una flexibilidad probatoria a la cual se referirá esta providencia más adelante, lo cierto es que los propios accionantes señalaron que existían “dudas sobre el papel que tuvo la fuerza pública en las interrupciones al internet en Cali”¹¹⁵. Efectivamente, del expediente no se puede extraer plena certeza de que la Fuerza Pública, con sus acciones, haya generado una “perturbación intencional” del servicio de internet. No se desconoce la existencia de indicios relevantes a partir de la fuerte presencia militar en Cali durante las protestas para extraer tal conclusión. Sin embargo, dichos indicios no son del todo suficientes para concluir que las fuerzas de seguridad actuaron directamente, con conocimiento y voluntad de bloquear las comunicaciones digitales derivadas de la protesta social.

100. No obstante, como se explica a continuación, la Corte difiere de los jueces de primera y segunda instancia en la medida en que considera que sí procede el amparo de los derechos invocados por los peticionarios. En particular, a partir de las denuncias precisamente del papel desplegado por las fuerzas del Estado en medio de la protesta social era necesario que las entidades accionadas se pronunciaran de manera oportuna, con un alto nivel de transparencia, sobre las causas, los momentos y los sitios en los que se presentó la interrupción de la señal de internet y los posibles responsables; de igual manera, que diera explicaciones sobre las denuncias de uso de equipos inhibidores de señal que posee la Fuerza Pública, su alcance en distancia y, si era el caso, los lugares y momentos en que habrían sido empleados. Además, era necesario que las autoridades demandadas investigaran para esclarecer lo sucedido respecto de la conectividad digital durante las manifestaciones¹¹⁶.

101. En este sentido, se concluye que, a pesar de la dificultad probatoria para determinar con plena certeza que las entidades accionadas obstaculizaron directamente el servicio de internet, en el presente caso, el Gobierno –

¹¹⁵ Expediente digital, archivo “Respuesta al auto 1032 de 2022 - expediente T-8.652.060.pdf”, p. 6.

¹¹⁶ Sobre el deber del Estado de investigar las denuncias por la vulneración del derecho a la libre expresión, la Corte IDH señaló que se trata de un deber independientemente a si las denuncias recaen sobre agentes oficiales o particulares pues esta libertad puede verse afectada de manera ilegítima por “actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares”. Corte IDH. Caso Ríos y otros vs. Venezuela, 28 de enero de 2009, párr. 107.

representado por los ministerios TIC y Defensa, el Ejército, la Policía y la Agencia Nacional del Espectro—, sí vulneró los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación porque no brindó a la ciudadanía y a los periodistas información veraz e integral sobre los cortes al servicio de internet y el uso de inhibidores de señal, en el marco de las protestas sociales en Cali entre abril y mayo de 2021.

102. Por un lado, de los hechos narrados por los accionantes y de los medios probatorios e informes aportados en sede de revisión, se concluye que sí se acreditó (i) una interrupción del servicio de internet en Cali, al menos durante los días 4 y 5 de mayo de 2021, y (ii) problemas con la señal de internet para la transmisión desde los lugares de interés periodístico en cercanía a los vehículos del ESMAD. Estas dos circunstancias impidieron la libre circulación de opiniones, ideas e información sobre las manifestaciones, los disturbios presentados y las denuncias de violaciones de derechos humanos. Así lo registraron (a) diferentes periodistas de acuerdo con lo referido por los accionantes y, en especial, por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP); (b) el informe de la visita de trabajo que realizó a Colombia la CIDH en junio de 2021, documento que recogió varios testimonios en sentido semejante al expuesto por los accionantes y, con base en ellos, efectuó diversas observaciones y recomendaciones tendientes a salvaguardar los derechos a la libre expresión y a la protesta social, así como el libre flujo de internet durante las protestas; y (c) el propio MinTic, que con independencia de que atribuya la interrupción de internet a un corte de energía y a un supuesto robo de cableado, aceptó en todo caso que el servicio de internet se vio suspendido durante las protestas.

103. Esas circunstancias que obstaculizaron la transmisión de opiniones e información constituyen una modalidad de afrenta al acceso a la información. Como se expuso en las anteriores consideraciones, una de las formas en que se impide el acceso a la información puede consistir en restringir la posibilidad de que los periodistas acudan al lugar de los hechos con el fin de obtener la información noticiosa de primera mano. Esta forma de control previo al acceso de la información, como se explicó, “se manifiesta en 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”¹¹⁷. Ahora bien, aunque en este caso no se configuró tal hipótesis, pues los accionantes no reprocharon que a los comunicadores se les impidió acercarse físicamente a los sitios de interés periodístico para obtener información relevante de manera presencial, más allá del riesgo que existía para realizar un óptimo cubrimiento periodístico, lo cierto es que en el actual entorno digital sí se afectó el acceso a la información disponible en internet para los comunicadores y usuarios en general. La Corte no puede restarle credibilidad a la versión —coincidente en distintos informes— de los periodistas que se quejaron de que, al acercarse a los vehículos del ESMAD, cuerpo de la policía que fue objeto de noticia por los eventuales abusos que cometió en la represión de la protesta, sus equipos móviles dejaban

¹¹⁷ Sentencia C-592 de 2012.

de funcionar y se inhibía su transmisión de datos. Por esa vía, se configuró una nueva modalidad de vulneración al acceso a la información en esta era digital ya que fue cercenada la posibilidad de obtención y difusión de contenidos informativos relevantes.

104. De este modo, la Corte resalta la importancia de la garantía del acceso a internet y del deber estatal de no injerencia en el acceso a este servicio público por parte de toda la población. En tal contexto, esta corporación comparte la preocupación de las organizaciones de la sociedad civil por las interrupciones del servicio de internet en el marco de las protestas y concluye que, por ese camino, también se obstaculizó el ejercicio de otros derechos fundamentales relacionados, como el derecho a la reunión y asociación, con la posibilidad de poner en público conocimiento lo ocurrido durante las protestas. Sin duda, las limitaciones para difundir y recibir información como consecuencia de una disrupción en la comunicación digital, en nuestros días, tiene repercusiones en la interacción social que reclama inmediatez de informaciones para, por ejemplo, organizar manifestaciones de manera presencial y virtual y hacer veeduría de su desarrollo. De esta manera también se desprende la vulneración de los mencionados derechos de reunión y asociación, en el ámbito de las manifestaciones públicas y pacíficas.

105. Bajo ese panorama, como se indicó en la parte motiva de esta providencia, el Estado debe garantizar el acceso a la información pública y la prestación del servicio de internet sin injerencias indebidas, con mayor atención en contextos de manifestación. Para la Corte es en esos escenarios de alto interés público cuando la ciudadanía requiere estar más informada porque actualmente, una buena parte del debate público, de protesta social y de denuncia de arbitrariedades se da precisamente en el escenario del internet y las redes sociales debido a las nuevas dinámicas de información.

106. No obstante, es clara la existencia de una dificultad probatoria de carácter general a cargo de la parte accionante para atribuir alguna responsabilidad a las accionadas respecto del uso de instrumentos para interrumpir el servicio de internet. De este modo, la ocurrencia de actos violentos por parte de algunos manifestantes o la eventual responsabilidad que tuvieron terceros en los cortes de conectividad, la ausencia de determinación integral de los lugares afectados por estos y la falta de un uso probado de inhibidores de señal por parte de la Fuerza Pública, no permiten responsabilizar de manera cierta a las entidades accionadas. Conforme se vieron en las pautas constitucionales de protección de la libertad de expresión abordadas en la parte motiva de esta providencia, la falta de esa referida certeza impide responsabilizar al Estado en especial de la infracción del deber de “evitar la perturbación intencional para acceder a información en línea por parte de toda la población o un segmento de ella”.

107. Asimismo, como se vio en las consideraciones expuestas, el estándar de protección constitucional de la libertad de expresión en el ámbito del internet no admite control previo ni censura, que podrían derivarse de interrupciones de dicho servicio. Aunque a partir de las respuestas allegadas por la Policía a

esta corporación es posible concluir que las operaciones relacionadas con la contención de la violencia durante el paro nacional en Cali tuvieron un motivo de control del orden público, lo cierto es que no hay plena certeza de que se hayan concentrado en el entorno digital. Asimismo, del expediente tampoco se puede extraer con plena certeza acciones concretas atribuibles a la Fuerza Pública que repercutieran en el acceso a internet por motivos de seguridad nacional.

108. La asistencia militar bajo la cual el Ejército, en particular, actuó en Cali, operó bajo el argumento de “emergencia” y de aquella asistencia por sí sola no se derivan acciones que limitaron el acceso a internet. Como se expuso en las consideraciones, si la autoridad correspondiente hubiera argumentado la realización de acciones que repercutieran en la interrupción de las comunicaciones digitales bajo el argumento de la seguridad nacional, esa argumentación debería ser examinada de acuerdo con el alcance al concepto de seguridad nacional fijado exclusivamente por la ley y los criterios de necesidad y proporcionalidad¹¹⁸. Sin embargo, ese no es el presente caso. Por el contrario, como se verá enseguida, el reproche a las autoridades accionadas se centra en la infracción al deber de proporcionar información oportuna y suficiente sobre las actuaciones relacionadas con las denuncias de interrupción de la comunicación digital.

109. En este punto es pertinente mencionar que el artículo 5 de la Resolución 2774 de 2013, modificada por la Resolución 1823 de 2018, proferida por el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, autoriza a la Fuerza Pública a usar inhibidores de señal sin tener que solicitar permiso al ente regulador “en casos relacionados con la seguridad pública”¹¹⁹.

110. Frente a esa disposición habría que decir que, en caso de invocarse por las autoridades para justificar el uso de inhibidores de señal –lo cual no sucedió en el presente caso–, correspondería evaluar si cumple con los estándares dispuestos para garantizar los derechos a la libertad de expresión y a la protesta social. Es decir que se determine con claridad y precisión los eventos en que se pueden emplear estos dispositivos, bajo el principio de legalidad; además, que no cuente con una amplitud para autorizar el uso de dispositivos que impida satisfacer los criterios de estricta necesidad y proporcionalidad. A su turno, correspondería verificar el impacto del empleo de esa tecnología en relación con discursos o expresiones especialmente protegidos como la protesta social o la difusión de informaciones sobre

¹¹⁸ En la Sentencia T 391 de 2007 la Corte Constitucional abordó los requisitos de la carga argumentativa para limitar la libertad de expresión: ““(1) estar prevista de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas definidas de manera concreta y específica en atención a las circunstancias del caso, (3) ser necesaria para el logro de dichas finalidades, (4) ser posterior y no previa a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental, es decir, ser proporcionada”.

¹¹⁹ “Artículo 5. Autorizaciones especiales. Los organismos de seguridad del Estado pueden hacer uso de IBOR fijos o móviles en ubicaciones fijas confinadas o en ubicaciones abiertas en el ejercicio de sus funciones y de manera exclusiva en los casos relacionados con la seguridad pública, sin solicitar permiso al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.”

violaciones a los derechos humanos. Asimismo, la posibilidad de control judicial frente al uso de tales inhibidores en casos concretos.

El deber maximizado de informar de manera suficiente y oportuna que los accionados infringieron

111. Ahora bien, ante la circunstancia que impide que cualquier ciudadano pruebe con total suficiencia las denuncias sobre una interrupción arbitraria de internet o que las autoridades usen de manera ilegítima inhibidores de señal para impedir expresar sus pensamientos y opiniones en un marco de protesta, lo que prima es maximizar el deber de transparencia a cargo del Estado. Esa maximización de transparencia tiene el propósito de que la ciudadanía pueda escrutar y cuestionar eventuales usos indebidos de tecnología que coarta su libertad de expresión en el entorno digital y, desde luego, examinar hipotéticas perturbaciones u omisiones intencionales al acceso de información en línea. Ese deber de transparencia se materializa en la exigencia de los organismos competentes de pronunciarse oportunamente sobre las denuncias de bloqueos, a partir de información técnica, actualizada y accesible.

112. Este principio de “máximo nivel de información”, reforzado en un contexto de protesta social, se deriva del artículo 20 de la Constitución y está consagrado en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014¹²⁰. De conformidad con el artículo superior, el Estado debe proporcionar de manera amplia y suficiente la información que esté a su cargo para garantizar que los ciudadanos, a su turno, cuenten con informaciones veraces e imparciales. Así, este postulado se vuelve un componente capital de la libertad de expresión en el ámbito las manifestaciones. Además, según la citada disposición legal, en desarrollo del referido artículo 20 y en la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad y aplicar el principio de transparencia conforme al cual:

“toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley”¹²¹.

113. De igual manera, el mencionado deber ampliado de informar de manera suficiente en los contextos de protesta tiene sustento en el principio de máxima divulgación y en una estrecha relación con los principios de transparencia y publicidad en el desarrollo de los mandatos de las autoridades. A partir de estos postulados, el Estado tiene el deber de proceder oficiosamente en la recolección, el registro y la difusión de la información que posea, controle o custodie sobre el ejercicio de sus funciones, de tal manera que “las actuaciones que provienen de personas que desempeñan una función

¹²⁰ “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.

¹²¹ Artículo 3 de la ley 1712 de 2014.

pública, afectan a la ciudadanía o involucran recursos estatales, pued[a]n ser objeto de revisión por parte de cualquiera”¹²².

114. Asimismo, el máximo nivel de información en cuestión tiene un vínculo con el principio de rendición de cuentas en contextos de protesta social. Frente a este último la Relatoría Especial para Libertad de Expresión señala que:

“la obligación de rendición de cuentas genera responsabilidades a los gobiernos. Los funcionarios de los Poderes Ejecutivos deben diseñar los operativos de forma que puedan ser controlados y puedan atribuirse responsabilidades respecto de las decisiones y acciones llevadas adelante, en particular, si tuvieran lugar violaciones de derechos. A posteriori, tienen la responsabilidad de impulsar y sostener las investigaciones administrativas y colaborar con las judiciales, facilitando el acceso a toda la documentación e información relevante, como normativas, protocolos internos, identificación de testigos y pruebas”¹²³.

115. Respecto de los cuestionamientos por los cortes de energía y de internet, que indudablemente repercutieron en la difusión de las denuncias de los protestantes en plataformas virtuales y en la organización misma de la protesta social, el único pronunciamiento estatal provino del MinTic que publicó dos comunicados de prensa, el 5 y 6 de mayo de 2021. En un análisis que parta del estándar de transparencia, conforme se evidenció en las consideraciones de esta providencia, dichas comunicaciones se limitaron a replicar la información proveniente del reporte de 24 proveedores de servicios de internet y la información mencionada no está sustentada en una investigación técnica¹²⁴. De hecho, los accionantes también cuestionaron la

¹²² Sentencia SU 355 de 2022. Cfr. también la sentencia C-276 de 2019

¹²³ “Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”. Relatoria Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. 2019. P. 81.

¹²⁴ Como se indicó previamente, en esos comunicados MinTic señaló que: “[los operadores de los servicios de internet] nos reportan que en efecto ocurrió un daño que sufrió un operador en una red subterránea, como consecuencia de un acto vandálico, que dejó sin servicio de fibra óptica a cerca de 7.000 suscriptores” y que en Cali “se presentó una contingencia en uno de los nodos de la empresa Cable & Wireless que presta el servicio de red de transporte. La falla, reportada desde las 8 p. m. del miércoles 5 de mayo, afectó el servicio de voz en las comunas 10, 11, 12, 15, 19 y 20. Este incidente ocurrió por ausencia de electricidad en este nodo de transmisión, porque se encuentra ubicado cerca de una bomba de gasolina que fue objeto de acciones vandálicas y la electrificadora desconectó el suministro por razones de seguridad” [...]. “Los operadores reportan que el difícil acceso de las cuadrillas de reparación retrasa la gestión habitual de resolución de averías” (ver párr. 8 y ss). Esto coincide con lo señalado por la compañía Tigo “desde las 8:00 p.m. del día 05 de mayo de 2021, y hasta el las 9:49 a.m. del día 07 de mayo, Tigo, presentó afectación en los servicios móviles en las tecnologías 2G y 3G en la ciudad de Cali. Esto particularmente en las comunas 10, 11, 12, 15, 19 y 20 [...]” (ver párr. 22). Asimismo, la compañía Tigo indicó que “un corte del servicio de energía comercial en un nodo concentrador de los servicios de transmisión del proveedor Cable & Wireless, nodo que se encuentra en esa ciudad ubicado en las inmediaciones de una estación de servicio de gasolina, la cual [...] fue vandalizada por un grupo de personas que estaban hurtando el combustible, y por seguridad, la empresa prestadora del servicio de energía desconectó el servicio desde la tarde del día 05 de mayo. [...] [S]e presentaron hurtos al interior de otro nodo de transmisión, denominado Roosevelt ubicado igualmente en dicha ciudad”. (ver párr. 22). Asimismo, las explicaciones del MinTic coincidieron con la información dada por Movistar en relación con el robo de unos cables en Cali (cfr. El Espectador, ¿Por qué se cayó internet en algunas partes de Cali durante el 4 de mayo?, 6 de mayo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/tecnologia/por-que-se-cayo-internet-en-algunas-partes-de-cali-durante-el-4-de-mayo/> . A partir de esto, es claro que la respuesta del MinTic no fue más allá a lo que distintos operadores reportaron y, por lo tanto, esos pronunciamientos fueron insuficientes de cara al deber estatal maximizado de brindar información en el marco de la protesta social.

falta de pronunciamientos al respecto por parte del Ministerio de Defensa y de organismos de la Fuerza Pública. En especial, en el expediente está probado que la información relacionada con el eventual uso de inhibidores de señal por parte de la Policía y del Ejército en el contexto de la protesta fue nula y, por tanto, insatisfactoria para la protección de esa garantía constitucional. Sobre los inhibidores de señal sólo hubo un pronunciamiento de las autoridades en sede de revisión ante esta Corte.

116. De ahí se desprende que las entidades accionadas vulneraron los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión por no brindar a la ciudadanía y a los periodistas información oportuna, veraz e integral sobre los cortes al servicio de internet y el uso de inhibidores de señal, en el marco de las protestas sociales en Cali entre abril y mayo de 2021. Esa información fue reclamada no solo por los accionantes y la ciudadanía, sino también por el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas, quien así lo solicitó a las autoridades el 9 de mayo de 2021. Asimismo, la información sobre las interrupciones a la conectividad fue solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– el 7 de julio de 2021 en su informe “Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021”¹²⁵. Sin embargo, a la fecha, las autoridades requeridas en este proceso no hicieron mención a respuesta alguna por parte del Estado colombiano a dichos requerimientos que coinciden con los hechos objeto de esta acción de tutela ni se conoce una investigación formal para determinar las causas reales del apagón informativo que sirva para establecer la dimensión de la afectación del libre flujo de ideas e información en un contexto de protesta social y definir si hubo o no posibles abusos de la Fuerza Pública.

117. En consecuencia, frente a la ausencia de un pronunciamiento sobre lo sucedido proveniente del MinTic y del Ministerio de Defensa, conforme lo expuesto anteriormente, se ordenará a esas autoridades que, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de esta sentencia, y de manera previa a la investigación que se ordenará a continuación, respondan públicamente a los cuestionamientos de la opinión pública frente a la interrupción del servicio de internet y el presunto uso de inhibidores de señal por parte de la Fuerza Pública, durante las jornadas de protesta social en la ciudad de Cali de 2021.

118. De igual modo, la Corte ordenará al MinTic, al Ministerio de Defensa y a la Agencia Nacional del Espectro que, a partir de una investigación formal y rigurosa, determinen el alcance de los hechos denunciados, los presuntos responsables de los mismos y las medidas adoptadas para evitar la repetición

¹²⁵ En el informe de la CIDH, párrafos 174 y 181, además se señaló que “[l]os reportes recibidos enseñan tanto el posible uso de tecnología dirigida a inhibir o restringir la señal de [i]nternet, como el bloqueo de las direcciones de dos páginas (URL) en [i]nternet que contenían información sobre las protestas”. Igualmente, que en el párrafo 176 la CIDH destacó que el Estado aceptó la realización de 21.675 horas de “ciberpatrullaje” y que en el párrafo 183 recomendó “que estas restricciones de acceso a las redes, servicios y contenidos de [i]nternet, tanto por medio del uso de tecnología con capacidad de alterar su acceso habitual, como por decisiones de restricción de acceso a contenidos, deben de estar previstas por una ley; perseguir un objetivo legítimo, necesario y estrictamente proporcional al fin que persiguen, así como estar sujetas al control judicial”.

de los hechos que dieron lugar a la acción de tutela¹²⁶, e informen los resultados de esa pesquisa a la opinión pública. Ese informe deberá (i) valorar la dimensión de la afectación a la libertad de expresión, con especial consideración del discurso protegido en el marco de la protesta social y denuncias de excesos de la Fuerza Pública; (ii) identificar los lapsos y lugares en los que se presentó la interrupción de la señal de internet, definir si el corte de energía y el robo de cableado explican la interrupción de internet en todos los lugares en los que se presentaron denuncias al respecto e individualizar quiénes fueron los responsables de la interrupción del suministro de energía eléctrica; (iii) establecer cuántos son los equipos inhibidores de señal que posee la Fuerza Pública, cuál es su alcance en términos de metros o kilómetros de distancia y si realmente fueron o no empleados en la ciudad de Cali durante las protestas y en qué lugares específicos y por cuánto tiempo; (iv) comprender una revisión del marco normativo que regula la adquisición y uso de inhibidores de señal con miras a verificar si satisfacen los estándares del derecho a la libertad de expresión en el contexto de una protesta social. En el evento de que las mencionadas autoridades adviertan situaciones que excedan su competencia de cara a adelantar la investigación referida, deberán convocar a las entidades administrativas correspondientes y vincularlas a la investigación, en armonía con el principio de colaboración armónica, y/o solicitarles la información que requieran para llegar a la verdad de los acontecimientos.

119. Asimismo, la Corte ordenará al Mintic, al Ministerio de Defensa y a la Agencia Nacional del Espectro que adopten las medidas necesarias para adecuar el marco normativo e impulsen las reformas legales a que haya lugar sobre uso de dispositivos de inhibición de señal por parte de la Fuerza Pública a los estándares constitucionales establecidos en esta providencia, con miras a que, en el futuro, se cuente con una regulación clara y robusta, adecuada para evitar la amenaza o lesión de los derechos a la libertad de expresión e información y a la protesta. En particular, esa normatividad se deberá ajustar, como mínimo, a los siguientes estándares:

1. El goce efectivo de la libertad de expresión en el ámbito del internet, que se relaciona estrechamente con los derechos fundamentales a la reunión y asociación, no admite, en principio, restricciones en el acceso de este servicio, incluso por motivos de orden público.
2. A nivel general no cabe ningún modo de control previo ni de censura en ese entorno digital. Ahora bien, cuando excepcionalmente se invoque la seguridad nacional como limitación al acceso a internet que repercute en el ejercicio de la libertad de expresión, la ley debe especificar el alcance de cualquier restricción.

¹²⁶ (i) La suspensión del servicio de internet en contextos de protesta social; (ii) el presunto uso y la deficiente regulación de los dispositivos inhibidores de señal; (iii) la ausencia de respuesta oportuna de los ministerios de Telecomunicaciones y Defensa Nacional a los cuestionamientos de la opinión pública por la interrupción del servicio de internet y el presunto empleo de inhibidores de señal; y (iv) los demás elementos que surjan a partir de la investigación que llevarán a cabo.

3. En todo caso, para que una limitación sea conforme a la Constitución y al bloque de constitucionalidad, deberá corresponder a un fin imperioso, legítimo, necesario y proporcional¹²⁷.

4. Por último, la garantía a cargo del Estado sobre acceso al servicio de internet conlleva a evitar la perturbación intencional para acceder a información en línea por parte de toda la población o un segmento de ella y, además, un deber reforzado de pronunciarse oportunamente sobre las denuncias de bloqueos, a partir de información técnica, actualizada y accesible.

120. Por último, la Corte exhortará al Congreso de la República para que regule la adquisición y uso de los dispositivos inhibidores de señal, dado el contenido genérico de la Resolución 2774 de 2013¹²⁸, modificada por la Resolución 1823 de 2018, proferida por el MinTic, en atención a los parámetros desarrollados en esta providencia, incluidos aquellos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

121. La Corte destaca enfáticamente la necesidad de garantizar el acceso al servicio de internet, de manera especial en el ejercicio de la protesta, y hace un llamado especial al Estado, en cabeza de los ministerios accionados y demás autoridades competentes, para que de modo permanente garantice el acceso a ese servicio cuando la ciudadanía ejerza su derecho a la protesta. Como se vio, este acceso es un puente para alcanzar otros derechos de carácter fundamental que soportan la interacción social democrática. Ese llamado no es otra cosa que la reiteración de las garantías y libertades contenidas en la Constitución Política para un Estado pluralista.

Síntesis de la decisión

122. A la Corte le correspondió resolver una acción de tutela presentada por ciudadanos que lideran organizaciones que defienden la libertad prensa en contra del Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el MinTic y la Agencia Nacional del Espectro, por la presunta vulneración de sus derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión en el marco de las protestas en contra del Gobierno Nacional en abril y mayo de 2021 en Cali. Los actores alegaron que las entidades accionadas tuvieron que ver en las afectaciones del servicio de internet durante las manifestaciones, disrupciones que impidieron la denuncia en ese entorno digital de supuestos abusos de la fuerza pública.

123. En consecuencia, luego de concluir que la acción de tutela cumplió con los requisitos de procedencia, esta corporación resolvió el siguiente problema

¹²⁷ En la Sentencia T 391 de 2007 la Corte Constitucional abordó los requisitos de la carga argumentativa para limitar la libertad de expresión: ““(1) estar prevista de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas definidas de manera concreta y específica en atención a las circunstancias del caso, (3) ser necesaria para el logro de dichas finalidades, (4) ser posterior y no previa a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental, es decir, ser proporcionada”.

¹²⁸ “Por la cual se reglamenta el uso de inhibidores, bloqueadores y amplificadores de señales radioeléctricas”.

jurídico: ¿el Gobierno –representado por los ministerios TIC y Defensa, el Ejército y la Agencia Nacional de Espectro– vulneró los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión por presuntamente interrumpir u obstaculizar con sus acciones el servicio de internet o, en su defecto, por presuntamente no brindar a la ciudadanía y a los periodistas información veraz e integral sobre los cortes al servicio de internet y el uso de inhibidores de señal, en el marco de las protestas sociales que ocurrieron en Cali entre abril y mayo del 2021?

124. Para ello, la Corte reiteró la jurisprudencia, por un lado, relacionada con la libertad de expresión, los medios alternativos de comunicación y el pluralismo en un Estado democrático. Por otro lado, relacionada con el acceso al servicio de internet y las pautas para determinar una restricción ilegítima a dicho acceso. Al analizar el caso concreto, la Sala Octava de Revisión concluyó que, sin perjuicio de las dificultades probatorias en este contexto, del expediente no se puede extraer plena certeza de que la Fuerza Pública, con sus acciones, haya o no haya generado una “perturbación intencional” del servicio de internet. Sin embargo, la Corte se distanció de los jueces de primera y segunda instancia en la medida en que considera que sí procede el amparo de los derechos invocados por los peticionarios, porque el Gobierno –representado por los ministerios TIC y Defensa, el Ejército, la Policía y la Agencia Nacional del Espectro–, sí vulneró los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación por no brindar a la ciudadanía y a los periodistas información veraz e integral sobre los cortes al servicio de internet y el uso de inhibidores de señal, en el marco de las protestas sociales en Cali entre abril y mayo de 2021.

125. En consecuencia, se ordenó, en primer lugar, al MinTic y al Ministerio de Defensa pronunciarse sobre los cuestionamientos de la opinión pública frente a la interrupción del servicio de internet y el presunto uso de inhibidores de señal por parte de la Fuerza Pública. En segundo lugar, al MinTic, al Ministerio de Defensa y a la Agencia Nacional del Espectro que, a partir de una investigación formal y rigurosa, determinen el alcance de los hechos denunciados, los presuntos responsables de los mismos y las medidas adoptadas para evitar la repetición de los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, e informen de manera detallada los resultados de esa pesquisa a la opinión pública. En tercer lugar, se ordenó a dichas entidades que adopten las medidas necesarias para adecuar el marco normativo e impulsen las reformas legales a que haya lugar sobre uso de dispositivos de inhibición de señal por parte de la Fuerza Pública a los estándares constitucionales establecidos en esta providencia, con miras a que, en el futuro, se cuente con una regulación clara y robusta, adecuada para evitar la amenaza o lesión de los derechos a la libertad de expresión e información y a la protesta. Asimismo, se exhortó al Congreso a regular en los mismos términos esta materia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali –Sala de Decisión Constitucional– el 17 de noviembre de 2021, que confirmó la sentencia emitida por el Juzgado Tercero Penal para Adolescentes con funciones de conocimiento de Cali el 29 de julio de 2021, que denegó la acción de tutela instaurada por Ana Bejarano Ricaurte y Emmanuel Vargas Penagos –en calidad de codirectores del El Veinte–, Carolina Botero Cabrera –en calidad de directora ejecutiva de la Fundación Karisma–, Julio Gaitán Bohórquez –en calidad de director del Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario– y Jonathan Carl Bock –en calidad de director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa–; contra el Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro. En su lugar, **AMPARAR** los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación de los accionantes, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

Segundo. ORDENAR al Ministerio de Tecnologías de la Información y al Ministerio de Defensa que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de esta sentencia, respondan públicamente a los cuestionamientos de la opinión pública frente a la interrupción del servicio de internet y el presunto uso de inhibidores de señal por parte de la Fuerza Pública, durante las jornadas de protesta social en la ciudad de Cali de 2021.

Tercero. ORDENAR al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, al Ministerio de Defensa y a la Agencia Nacional del Espectro que, a partir de una investigación formal y rigurosa, en el término de 6 meses una vez esta providencia sea comunicada, determinen el alcance de los hechos denunciados, los presuntos responsables de los mismos y las medidas adoptadas para evitar la repetición de los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, e informen los resultados de esa pesquisa a la opinión pública. Ese informe deberá (i) valorar la dimensión de la afectación a la libertad de expresión, con especial consideración del discurso protegido en el marco de la protesta social y denuncias de excesos de la Fuerza Pública; (ii) identificar los lapsos y lugares en los que se presentó la interrupción de la señal de internet y definir si el corte de energía y el robo de cableado explican la interrupción de internet en todos los lugares en los que se presentaron denuncias al respecto, quiénes fueron los responsables de la interrupción del suministro de energía eléctrica; (iii) establecer cuántos son los equipos inhibidores de señal que posee la Fuerza Pública, cuál es su alcance en términos de metros o kilómetros de distancia y si realmente fueron o no empleados en la ciudad de Cali durante las protestas y en qué lugares específicos y por cuánto tiempo; (iv) comprender una revisión del marco

normativo que regula la adquisición y uso de inhibidores de señal con miras a verificar si satisfacen los estándares del derecho a la libertad de expresión en el contexto de una protesta social. En el evento de que las mencionadas autoridades adviertan situaciones que excedan su competencia de cara a adelantar la investigación referida, estas deberán convocar a las entidades administrativas correspondientes y vincularlas a la investigación, en armonía con el principio de colaboración armónica, y/o solicitarles la información que requieran para llegar a la verdad de los acontecimientos.

Cuarto. ORDENAR al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, al Ministerio de Defensa y a la Agencia Nacional del Espectro, en el término de seis meses una vez esta providencia sea comunicada, adopten las medidas necesarias para adecuar el marco normativo e impulsen las reformas legales a que haya lugar sobre uso de dispositivos de inhibición de señal por parte de la Fuerza Pública a los estándares constitucionales sobre la materia, con miras a que en el futuro se cuente con una regulación clara y robusta, adecuada para evitar la amenaza o lesión de los derechos a la libertad de expresión e información –así como el derecho de protesta–.

Quinto. EXHORTAR al Congreso de la República para que regule la adquisición y uso de los dispositivos inhibidores de señal, en atención a los parámetros desarrollados en esta providencia.

Sexto. Por Secretaría General de esta corporación **LIBRAR** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

