



Expediente T-6.833.665

Acción de tutela presentada por Gerardo Ríos Botero contra la Alcaldía Municipal de La Ceja, Antioquia

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional integrada por las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de La Ceja, Antioquia, en primera instancia, y por el Juzgado Promiscuo de Familia de La Ceja, Antioquia, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por Gerardo Ríos Botero contra el municipio de La Ceja, Antioquia. El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete, mediante auto proferido el 13 de julio de 2018.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y relato contenidos en el expediente¹.

1.1. El señor Gerardo Ríos Botero, de 69 años de edad, quien vive en estado de indigencia, es propietario del 15.2% del inmueble ubicado en la calle 21 No. 23-60, identificado con matrícula inmobiliaria 017-3139 del municipio de La Ceja. Comparte la propiedad de dicho bien con Dora Nidia Bedoya Toro, propietaria del 69.9% y con su hermano, Fabio de Jesús Ríos Botero, dueño del 15.2% de dicho inmueble. Él y su hermano, Javier Ríos Botero, de 75 años de edad, residían en dicho lugar.

¹ El presente capítulo resume la narración hecha por el actor, así como otros elementos fácticos y jurídicos obrantes en el expediente, los cuales se consideran relevantes para comprender el caso.

1.2. Javier Ríos Botero se dedica al reciclaje, mientras que Gerardo Ríos Botero no reporta actividad económica alguna, dependiendo los dos de ayudas que le brinda la Alcaldía Municipal de La Ceja, tales como el programa *Comedor* por el cual se le brinda almuerzo y desayuno a adultos mayores.

1.3. El día 9 de febrero de 2018 la señora Dora Nidia Bedoya Toro, propietaria del 69.6% del inmueble, solicitó ante la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos la demolición del bien por representar un peligro latente para los habitantes de la propiedad y los diferentes transeúntes.

1.4. A solicitud de la Secretaría de Gobierno y de Derechos Humanos, el coordinador del Consejo Municipal de la Gestión del Riesgo de Desastres (COMGER) profirió concepto técnico el día 9 de febrero de 2018. En este se afirmó que *“el estado de la construcción [...] representa un riesgo alto para la(s) persona(s) que allí habitan, comunidad vecina y transeúntes que a diario circulan por el andén de dicha vivienda, requiriendo la ejecución de acciones de mitigación y prevención del riesgo”*². Igualmente recomendó solicitar al Departamento Administrativo de Planeación que profiriera un concepto técnico sobre el estado del inmueble en discusión.

1.5. El día sábado 10 de febrero de 2018 un funcionario de la SIJIN le comunicó de manera verbal al señor Gerardo Ríos Botero que la propiedad en la que residía, y de la cual era propietario, iba a ser demolida. En virtud de lo anterior, acudió a la Casa de Justicia y Paz solicitando acompañamiento. Tras indagaciones en la Inspección de Policía, de forma verbal, le fue confirmado al aquí demandante que iban a demoler su inmueble. Esta fue la única información relativa al procedimiento administrativo de demolición por ruina con que contó el accionante.

1.6. El Departamento Administrativo de Planeación, a través de su director —Fáber Eduardo Martínez—, emitió concepto técnico el día 12 de febrero en el que se afirmó que el inmueble no se encontraba en condiciones de habitabilidad por estar ocupado en su mayoría por maleza, basuras y materiales reciclables. Recomendó su demolición total.

1.7. Transcurridos 3 días desde que el funcionario de la SIJIN le comunicó informalmente de la demolición, el martes 13 de febrero de 2018, funcionarios de la Secretaría de Gobierno, del Departamento de Protección Social, de la SIJIN, y de la Defensa Civil, se presentaron en las horas de la mañana con el fin de desalojar a los señores Gerardo y Javier Ríos Botero, para proceder así con la demolición del inmueble. Como consecuencia de dicha diligencia, la ropa, cama, y demás bienes del accionante y de su hermano, Javier, fueron expulsados. La casa fue demolida en su totalidad, construyendo la Alcaldía de La Ceja un muro que impide el ingreso al predio.

² Cuaderno 1, folio 70.

1.8. Durante la ejecución de la demolición, se observaron letreros con el siguiente enunciado: “*Las drogas son una maldición. Este lugar, Antioquia y su juventud, libres de drogas*”³. Alega el accionante que en diferentes medios de comunicación la Administración Municipal de La Ceja informó que dicha demolición respondía a actuaciones dentro de la Operación Fénix y, por tanto, a actuaciones judiciales de extinción de dominio por venta y tráfico de estupefacientes en el inmueble ya referenciado.

1.9. El accionante afirmó que luego de la demolición, la Alcaldía de La Ceja construyó una pared que cubre tanto su predio como el colindante imposibilitando el ingreso a su propiedad.

1.10. El señor Gerardo Ríos Botero interpuso acción de tutela el 1 de marzo de 2018 al considerar que la Alcaldía de La Ceja vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al buen nombre, a la honra, a una vivienda digna y a la dignidad humana.

2. Pretensiones

El accionante pretende que, a través de la acción de tutela, le sean amparados los derechos al debido proceso, al buen nombre, a la honra, a una vivienda digna y a la dignidad humana. En virtud de lo anterior, requiere que la Administración Municipal realice una aclaración señalando que su inmueble, ubicado en la calle 21 No. 23-60, con matrícula inmobiliaria 017-3139 del municipio de la Ceja, no fue demolido por extinción de dominio, como se difundió por las autoridades. Igualmente pretende también que se retire todo material fotográfico que relacione el inmueble referenciado con acciones derivadas de la Operación Fenix, y por tanto, con actividades ilícitas.

Igualmente, solicita al Municipio de La Ceja que tanto él como su hermano sean reubicados en una vivienda digna, proporcionándoles también atención psicológica y médica, y continuando con la entrega de alimentos en el Centro de Bienestar Santa Ana.

3. Documentos relevantes cuyas copias obran en el expediente

Obran en el cuaderno 2 del expediente, copia de los siguientes documentos:

- Tutela interpuesta por el señor Gerardo Ríos Botero (folios 1-14).
- Escrito de contestación de la tutela por parte del Alcalde del Municipio de La Ceja, Antioquia, Juan David Bedoya Bedoya (folios 19-26).
- Oficio del 16 de enero de 2018, No. S-2018/DISRI-ESLAC-29.25, proferido por el Departamento de Policía de Antioquia (folio 27).
- Solicitud de la señora Dora Nidia Bedoya Toro, del día 9 de febrero de 2018, ante el Secretario de Gobierno y Derechos Humanos para que se ejecutara la demolición del inmueble en discusión (folio 28).

³ Cuaderno 2, folio 2.

- Comunicación del Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre (COMGER), expedida el 9 de febrero de 2018 (folio 33).
- Concepto técnico de vivienda ubicada en la calle 21 Num. 23-60, proferido el día 12 de febrero de 2018 (folio 34).
- Comunicación sobre las acciones llevadas a cabo sobre las personas mayores Gerardo y Javier Ríos Botero, proferida por representantes de la Secretaría de Salud y Protección Social, del Centro Día Gerontológico y del Programa Colombia Mayor (folios 36-40).
- Borrador de respuesta a la acción de tutela interpuesta por el señor Gerardo Ríos Botero (folio 41-46).
- Denuncia por abuso de autoridad por extralimitación de las funciones interpuesta por el señor Gerardo Ríos Botero, el 16 de febrero de 2018 (folio 48-52).
- Escrito de contestación a la acción de tutela, proferida por la Personería Municipal, radicada el día 6 de marzo de 2018 (folios 44-46).
- Copia de la solicitud de acompañamiento para las diligencias de allanamiento y registro con radicado No.S-2017-077/SUBIN-GRUIJ-29.25, del 12 de febrero de 2018 (folio 47).
- Decisión de primera instancia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de La Ceja, Antioquia, del 15 de marzo de 2018 (folios 65-71).
- Impugnación presentada por el señor Gerardo Ríos Botero (folios 76-131).

Obran en el cuaderno 1 del expediente, copia de los siguientes documentos:

- Auto de Sala de Selección Número 07, proferido por la Corte Constitucional el 13 de julio de 2018 (folios 2-12).
- Auto del 18 de octubre proferido por la Sala Quinta de Revisión por medio del cual se requieren pruebas y se suspende el término para fallar (folios 15-17).
- Oficio No. S-2018-2425/DISRI-ESLAC-29.25, proferido por el Comandante de la Estación de la Ceja, el día 30 de octubre de 2018 (folio 51).
- Oficio No. 0687 del 24 de octubre de 2018, emitido por el Fiscal 152 Delegado ante los Jueces Penales del Circuito de la Unidad Especial Antinarcóticos de Antioquia (folios 53-54).
- Oficio No. 25/10/2018, proferido por la Dirección Seccional de Antioquia de la Fiscalía General de la Nación (folios 56-57).
- Oficio AM-858 proferido por el Alcalde del Municipio de La Ceja dando respuesta al Oficio No. OPT-A-3127/2018 (folios 59-62).
- Oficio SGDH-250 del 25 de octubre de 2018 de la Secretaría de Gobierno y de Derechos Humanos del municipio de La Ceja, Antioquia (folio 64-72).
- Oficio SGGR-046 proferido por la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres (oficio 73).
- Oficio IMP- I797 del 24 de octubre de 2018 emitido por la Inspección Primera de Policía (folio 75).
- Oficio del 24 de octubre de 2018, emitido por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de La Ceja, Antioquia (folio 76- 129).
- CD1 que contiene: (i) 4 imágenes del estado actual del predio demolido; (ii) documento con imágenes sobre las publicaciones en redes sociales sobre los resultados de la Operación Fénix; (iii) 4 videos del alcalde de La Ceja —Elkin Ospina Ospina— sobre el operativo del 13 de febrero de 2018 de la Operación

Fénix; (iv) 2 imágenes del inmueble previo a la demolición; (v) 2 videos sobre la demolición del inmueble en discusión.

- CD2 que contiene: (i) 7 videos sobre la demolición del inmueble bajo discusión el día 13 de febrero de 2018; (ii) 4 imágenes sobre la demolición.

- Oficio No. S-2018-103695 REGIN-SIJIN-1.9, del 29 de octubre de 2018, proferido por la Unidad de Investigación Criminal de La Ceja, Antioquia (folio 78).

- Comunicación PM-620, del 22 de octubre de 2018, proferida por la Personera Municipal de La Ceja, Antioquia (folios 80-119).

- Oficio SSPS-956/2018, del 31 de octubre de 2018, proferido por la Secretaría de Salud y Protección Social (folios 121-152).

4. Respuesta de la entidad accionada y entidades vinculadas

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de La Ceja, Antioquia, mediante providencia del 02 de marzo de 2018 admitió la acción de tutela y vinculó al trámite de la misma a la Secretaría de Gobierno, a la Inspección de Policía y a la Personería del Municipio, corriendo traslado a la entidad demandada y a la vinculada para que ejercieran su derecho de defensa y se pronunciaran sobre los hechos de la tutela.

4.1. Alcaldía de La Ceja, Antioquia

En escrito del 7 de marzo de 2018, el alcalde del municipio de La Ceja —Juan David Bedoya Bedoya—, se pronunció sobre la acción de tutela interpuesta por Gerardo Ríos Botero, solicitando se declarara la improcedencia de la misma, pues a su parecer, esta versa sobre una disputa relativa a la tenencia de un inmueble entre sus propietarios, lo cual no es materia a discutir en una acción de tutela, por ser esta una acción subsidiaria que versa de manera exclusiva sobre la amenaza o vulneración de derechos fundamentales. Adicionalmente, mencionó que no se cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva toda vez que los hechos que se relacionan como vulneratorios se desprenden de actuaciones de instituciones ajenas a la Administración Municipal, como lo son la Policía Departamental, Canal de Televisión “Mundo+”, y la señora Dora Nidia Bedoya.

Sumado a lo anterior, manifestó que hubo una debida actuación por parte de la autoridad municipal ya que realizó la demolición del inmueble con miras a proteger a los ciudadanos del inminente riesgo de colapso del predio en discusión, toda vez que parte de su estructura ya se había derrumbado, generando daños a predios colindantes. Así mismo, afirmó que el inmueble era una amenaza contra la salud pública del Municipio, y por tanto, era obligación de la Administración el conducir acciones encaminadas a la preservación de un ambiente sano para sus habitantes.

Más aún, procedió la autoridad municipal a desvirtuar los alegatos planteados por el accionante en el escrito de tutela, de la siguiente manera: (i) ni el accionante ni su hermano residían en el inmueble demolido, sino que

transitaban esporádicamente en este, pues dadas las precarias condiciones, era imposible la habitabilidad del bien; (ii) el accionante confundió dos procedimientos diferentes, pues si bien el día 13 de febrero de 2018 se condujeron acciones por parte de la Sijin y el Departamento de Antioquia derivadas del Operativo Fénix, nada tienen que ver con la demolición del bien propiedad del señor Gerardo Ríos Botero por ser esta una demolición de carácter administrativo ante riesgo de ruina; (iii) no es cierto que medios de comunicación hicieran referencia puntual al caso del accionante.

Informó que en el predio demolido no se ha construido muro alguno, pero en caso de observar el accionante vulneración a sus derechos a la propiedad, le recomendó adelantar las actuaciones correspondientes ante las autoridades administrativas y judiciales pertinentes. Igualmente, afirmó de manera categórica que es inaudito considerar que la Administración llevaría a cabo actuaciones a favor de un ciudadano, sin importar el demérito del derecho de otro.

Finalmente, manifestó que el señor Gerardo Ríos Botero se encuentra inscrito en el programa *Comedor*, y él y su hermano, están adelantando, con el apoyo de la Alcaldía, los trámites correspondientes para poder recibir ayuda por ser adultos mayores.

4.1.1. Programa Atención Adulto Mayor

Dentro de las pruebas aportadas por el Municipio de La Ceja, Antioquia, se encuentra el Informe DAAM 026 del 5 de marzo de 2018, por medio del cual se reportó el estado actual de vinculación del accionante y su hermano al Programa Atención Adulto Mayor. En este documento se afirmó que se realizaron varias visitas domiciliarias, de las cuales se concluyó que a pesar de contar con el apoyo de la Oficina de Gestión del Riesgo, ni el accionante ni su hermano lo aceptaron, prefiriendo quedarse en la propiedad bajo mejoras que ellos mismos debían realizar.

En visita realizada posterior a la demolición, se determinó que “vive actualmente con su sobrina María Rosalba Ríos, hija de Javier Ríos Botero, dado que no cuenta con un lugar para vivir; sin embargo, la situación socioeconómica de la familia es apremiante, viven en arriendo y los miembros de la familia en edad laboral no cuentan con empleo formal”⁴ Por tanto, las dos personas mayores son candidatos para permanecer en el Programa Atención Adulto Mayor.

4.2. Personería de La Ceja, Antioquia

Por medio de escrito del día 6 de marzo de 2018, la señora María Ilbed Santa Santa, actuando como personera municipal, otorgó concepto en el cual afirmó

⁴ Cuaderno 2, folio 38.

que desde el día 12 de febrero de 2018, la Unidad Básica de Investigación Criminal UBIC de La Ceja tenía conocimiento de la diligencia de allanamiento y registro, ordenadas por la Fiscalía Seccional Antinarcóticos de Antioquia que se iba a practicar el día 13 de febrero de 2018, sin que realizara notificación alguna ni a la Personería ni al aquí peticionario. Solo tuvo conocimiento del desalojo, y posterior demolición, hasta el día 19 de febrero de 2018, fecha en la que el demandante interpuso denuncia por abuso de autoridad y extralimitación de funciones por parte de funcionarios de la Administración Municipal.

Dadas las condiciones socioeconómicas del señor Ríos Botero, y las funciones encargadas a la Personería, esta entidad le colaboró en la formulación de tutela ahora bajo análisis, pues *“existe la duda sobre el procedimiento que llevó a cabo la Administración Municipal de acuerdo a las declaraciones y pruebas del señor Gerardo, y más aun teniendo en cuenta todas las firmas de los vecinos que dan fe, que en dicha vivienda no se expendía vicio ni se realizaba alguna actividad ilícita”*⁵. Paralelamente, la Personería interpuso acción preventiva oficiando al Secretario de Gobierno y Derechos Humanos, al Secretario de Salud y Protección Social, a la Inspección de Policía y al Coordinador de Gestión del Riesgo y Desastres.

Respecto de las pretensiones del tutelante, afirma que no es responsable del presunto quebrantamiento de los derechos de este, pues de quien se predica dicha vulneración es de la Administración Municipal como órgano de control frente a los funcionarios públicos. Por el contrario, afirmó que la Personería ha brindado las herramientas jurídicas y legales para la reivindicación de los derechos del solicitante.

5. Decisiones judiciales que se revisan

5.1. Primera Instancia

El día 15 de marzo de 2018, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de La Ceja, Antioquia, profirió decisión de primera instancia, resolviendo negar por improcedente el amparo invocado por no evidenciar una vulneración de derechos fundamentales al accionado y por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. De manera tal que, el *a quo* resolvió no amparar el derecho al debido proceso, pues a su consideración, el accionante sí tenía conocimiento de la fecha en que se iba a realizar diligencia, prueba de ello fueron las visitas realizadas por la Secretaría de Salud, *“quienes dieron cuenta de las condiciones de habitabilidad del bien y las condiciones en que se encontraba el demandante, incluso que ya tenía sus pertenencias listas”*⁶.

En segundo lugar, determinó que contrario a lo planteado por el demandante, el proceso que concluyó con la demolición de su propiedad fue de carácter administrativo, y no por extinción dominio; el cual se llevó a cabo por razones de seguridad y salubridad pública ya que el estado del inmueble estaba siendo

⁵ Cuaderno 2, folio 45.

⁶ Cuaderno 2, folio 68.

perjudicial para la comunidad. Más aún, aseveró que no existen pruebas que indiquen que la autoridad administrativa haya publicado información que relacionara la demolición del inmueble en discusión con un proceso de extinción de dominio. Por ende, se negó a amparar el derecho al buen nombre, y las peticiones que de este derivaba.

Finalmente, frente a la petición de ayuda psicológica o médica, el *a quo* consideró que ya se les viene prestando dicha ayuda en tanto son beneficiarios del Programa Adulto Mayor desde 2012; y en caso de requerir servicios adicionales deben acudir a la EPS subsidiada. Igualmente, constató que el accionante y su hermano no se encuentran como beneficiarios de programas económicos por no contar con cédula de ciudadanía, pero sí se les ha otorgado acompañamiento además de vinculación a programas para adultos mayores. Niega la pretensión de construir una puerta para el ingreso del accionante, por considerar que todo el bien ya fue demolido.

5.2. Impugnación

Por medio de escrito del 23 de marzo de 2018, el demandante presentó impugnación en contra de decisión del 15 de marzo de 2018, por considerar que el *a quo* no tuvo en cuenta el material probatorio aportado, particularmente los cds contentivos de videos y fotos que evidenciaban las declaraciones dadas por autoridades municipales y departamentales en las que se informaba a la comunidad los resultados de la acción de extinción de dominio sobre el inmueble propiedad del accionante. En dichas grabaciones aportadas, se evidencia como, mientras se expone la demolición del inmueble propiedad del accionante, las autoridades relacionan dicha acción con resultados de la Operación Fénix⁷.

De igual manera, manifestó que la celeridad del actuar de la Alcaldía de La Ceja en la demolición del bien es sospechoso, pues fue solicitado por la señora Dora Nidia Bedoya el día viernes 9 de febrero de 2018, siendo ejecutada el martes 13 de febrero de la misma anualidad a las 7:30 de la mañana. Para el accionante la decisión ya había sido tomada previa a la realización del informe técnico del Departamento Administrativo de Planeación, proferido el 12 de febrero de 2018, el cual no fue realizado con las pesquisas necesarias, limitándose las funcionarias de la Secretaría de Salud y Protección Social a realizar visita el día 13 de febrero para informar la demolición. Así, el demandante no fue notificado ni informado debidamente, siendo su única fuente de conocimiento de los hechos lo informado por un agente de la Sijin de manera verbal días antes. En virtud de lo anterior se configura una indebida notificación, y por tanto, violación al derecho al debido proceso.

Asimismo, reiteró que el material probatorio aportado comprueba la existencia de un muro —el cual también ha sido reconocido por las autoridades municipales— que impide el ingreso a la propiedad por parte del accionante, quien por ser propietario del 15% del predio, tiene derecho a acceder al mismo,

⁷ Cuaderno 2, folio 91.

derecho que comparte con los demás propietarios, sin importar el porcentaje de que es titular cada uno. Por ende, solicitó al juez tomar las acciones conducentes a la construcción de una puerta, que permita su ingreso al predio.

En conclusión, reiteró las solicitudes elevadas en la acción de tutela para que sean concedidas conforme a la valoración de las pruebas aportadas en los diferentes momentos procesales, y así, amparar la protección de los derechos incoados.

5.3. Segunda Instancia

En decisión del 23 de abril de 2018, el Juzgado Promiscuo de Familia de La Ceja, Antioquia, profirió decisión de segunda instancia, confirmando el fallo del 15 de marzo de 2018. No encontró vulnerados los derechos al debido proceso y a la vivienda digna, pues consideró que se configuró el fenómeno de *“hecho consumado frente al cual, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, no cabe orden de protección por la vía de acción de tutela, aspecto sobre el cual la Honorable Corte Constitucional en sentencias T-138 de 1994 y la T-612 de 2008”*⁸ se ha pronunciado.

Igualmente, para el *ad quem*, la demolición no se dio como producto de una acción de extinción de dominio, sino de un trámite administrativo solicitado por una de las propietarias del inmueble, en virtud del estado de este, como se manifestó en la certificación expedida por el Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (COMGER). Dicho trámite se ajustó a los parámetros del debido proceso por ser informado al aquí demandante previo a que se efectuara la demolición.

Frente a la presunta vulneración del derecho al buen nombre, derecho a la honra y derecho a la dignidad humana no encontró el juez de segunda instancia violación alguna, pues en las pruebas aportadas *“se evidencia una labor responsable respecto de las declaraciones emitidas por los funcionarios ya que dichas declaraciones en ningún momento van dirigidas al señor Gerardo Ríos Botero, como tampoco se hace una individualización del inmueble de propiedad del accionante, pues los funcionarios se refirieron únicamente a la operación estructural contra el micro tráfico denominada “Fénix”, realizada el día 13 de febrero”*⁹.

Finalmente, se pronunció sobre la ayuda psicológica y médica solicitada por el accionante, afirmando que se atestiguó que él se encuentra actualmente afiliado al programa *Comedor*, donde se le brinda desayuno y almuerzo. Igualmente, consideró que la Alcaldía está realizando los trámites requeridos para incluirlo en las ayudas con que cuenta el municipio para los adultos mayores, advirtiendo que el demandante no requiere de atención médica, por lo que en caso de necesitarla, deberá acudir a la EPS.

⁸ Cuaderno 2, folio 149.

⁹ Cuaderno 2, folio 150.

Por lo tanto, confirmó la decisión de primera instancia, negando el amparo requerido por el accionante por no encontrar una vulneración de sus derechos al debido proceso, al buen nombre, a la honra, a una vivienda digna y a la dignidad humana.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

Con el propósito de clarificar los supuestos de hecho que motivaron la presente acción de tutela y para un mejor proveer en el presente asunto, mediante auto del 18 de octubre de 2018, se requirió:

1.1. A la Alcaldía de La Ceja, Antioquia, que informara sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar relacionadas con los operativos realizados en el marco “FénixLaCeja”, y su relación con la demolición del bien inmueble ubicado en la dirección calle 21 #23-60 del municipio. Igualmente, se le solicitó que informara sobre las circunstancias que dieron origen a todas y cada una de las publicaciones en las redes sociales de la Alcaldía de La Ceja, el día 13 de febrero de 2018, en particular las relacionadas con bien inmueble ubicado en la dirección calle 21 #23-60 en La Ceja, y en las que se usaron los distintivos (#) #OperaciónFénixLaCeja, #Seguridad, #Atención.

En comunicación allegada el 25 de octubre de 2018 a la Secretaría de esta Corporación, el alcalde del municipio de La Ceja, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, profirió respuesta al requerimiento, afirmando que el municipio solo tuvo un acompañamiento administrativo y logístico al operativo realizado el día 13 de febrero en las horas de la mañana, en el sector Obreros de Cristo, en el cual se capturaron 34 personas y se demolió la vivienda que presentó relación con los delitos investigados.

Del mismo modo, afirmó que las publicaciones en redes sociales, como Facebook, nunca se relacionaron con el inmueble cuestionado, pero sí coincidió con que la fuerza pública, paralelamente, realizó intervención y demolió en la misma zona una vivienda vecina a la cuestionada, por lo que algunas declaraciones dadas por las autoridades fueron proferidas en la misma zona de demolición, pero bajo las etiquetas #Atención, #OperaciónFénixLaCeja y #Seguridad¹⁰. Señalaron que la demolición del inmueble en cuestión fue tomada por la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos de La Ceja en virtud del certificado de riesgo de desplome inminente que entregó el Comité de Gestión de Riesgo y del Oficio emitido por el Departamento Administrativo de Planeación del municipio de La Ceja, además de solicitud elevada por una de las propietarias del inmueble, la señora Dora Nidia Bedoya Toro. Así mismo, informó que *“se brindaron todas las garantías al debido proceso a los propietarios del predio, en especial al señor Gerardo Ríos Botero, quien en todo momento conoció de la demolición, tal y como lo evidencia la decisión del*

¹⁰ Cuaderno 2, folio 59.

*Juzgado Primero Promiscuo Municipal de La Ceja en sentencia de 15 de marzo de 2018*¹¹; proceso en el cual se otorgó el debido acompañamiento al señor Ríos Botero, a través de los diferentes programas asistenciales del municipio.

1.2. A la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos de La Ceja, a la Oficina de Gestión de Riesgo, a la Inspección de Policía, al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (COMGER), y a la Comandancia de la Estación de la Policía de La Ceja, que informaran sobre los operativos realizados sobre el bien inmueble ubicado en la dirección calle 21 #23-60 del municipio. Igualmente, se solicitó copia de los documentos contentivos del expediente administrativo o judicial relativo al procedimiento realizado sobre el ya mencionado inmueble.

La Secretaría de Gobierno y de Derechos Humanos, a través del Oficio SGD-250 del 25 de octubre de 2018, respondió al requerimiento de manera idéntica a como lo hizo el alcalde de La Ceja, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, en el Oficio AM-858.

Por su parte, la Inspección de Policía de La Ceja respondió la solicitud mediante oficio IMP-1797, en el que afirmó que dicha entidad participó en la realización de la demolición del inmueble ubicado en la calle 21 #23-60 a manera de acompañamiento, proceso que se encontraba acreditado por un informe de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo en Desastres. Respecto de los pormenores del operativo del 13 de febrero no los conoce por ser de carácter del orden público, escapando a sus competencias.

Las demás entidades no remitieron respuesta alguna al requerimiento elevado por esta Sala.

1.3. A la Dirección de la Policía Departamental de Antioquia y a la Comandancia de la Estación de la Policía de La Ceja, los operativos realizados en el marco “FénixLaCeja”, en particular sobre la propiedad ubicada en la dirección calle 21 #23-60 en La Ceja, Antioquia. También se solicitó copia de contentivos del expediente administrativo o judicial relativo al procedimiento llevado a cabo sobre la propiedad ubicada en la dirección calle 21 #23-60, en La Ceja.

Prestando respuesta a dicha solicitud, en comunicación del 30 de octubre de 2018, la Estación de Policía de La Ceja informó que si bien el día 13 de febrero de 2018 se llevó a cabo la operación 18ETEMCIMPAC390-FENIX, en cumplimiento de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana —en desarrollo de las estrategias EICON y ETEMC del plan Comunidades Seguras y en Paz—, *“no existen soportes de actividades judiciales o administrativas relacionadas con los operativos realizados sobre el bien inmueble ubicado en la calle 21 Num. 23-60”*¹² del municipio de La Ceja.

¹¹ Cuaderno 2, folio 61.

¹² Cuaderno 2, folio 57.

1.4. A la Unidad Básica de Investigación Criminal -UBIC-, de la Policía de La Ceja, y a la Fiscalía Seccional Antinarcóticos de Antioquia informar los operativos realizados sobre la propiedad en discusión. También se solicitó copia del expediente administrativo o judicial de las actuaciones realizadas sobre el inmueble ubicado en la calle 21 #23-60 de La Ceja.

En Oficio No. 0687, del 24 de octubre de 2018, el Fiscal 152 Seccional Delegado para la Unidad Antinarcóticos de Antioquia manifestó que en el marco de la investigación de carácter estructural en contra de la organización delincriminal vinculada la ODIN “LOS CHATAS”, no se encontró cargo alguno contra el señor Gerardo Ríos Botero, así como tampoco se obtuvo evidencia alguna que probara que el inmueble ubicado en la calle 21 #23-60 estaba siendo destinado a la venta o almacenamiento de sustancias de estupefacientes. En lo relativo a las labores de demolición en el inmueble ya mencionado, manifestó no tener información alguna. Adicionaron, mediante Oficio de radicado No. 2018, que procederían a la notificación de la Unidad Nacional Contra el Lavado de Activos y para la Extinción del Derecho de Dominio, y solicitaron denegar por carencia de objeto el amparo de la acción de tutela solicitada.

De manera similar, la Unidad de Investigación Criminal de La Ceja dio contestación mediante oficio No. S-2018/03695, afirmando que la Seccional de Investigación Criminal de Antioquia, su superior jerárquico, ya había dado respuesta a las consultas hechas, reiterando que respecto del *“inmueble ubicado en la calle 21 No. 23-60 (...) de propiedad del señor Gerardo Ríos Botero, es pertinente indicar que en el archivo de esta Unidad no reposa soporte documental referente a actuaciones judiciales, administrativas o su demolición”*¹³.

1.5. A la Personera Municipal de La Ceja, para que informara todas las actuaciones realizadas por ella en relación con los señores Gerardo y Javier Ríos Botero, y remitiera las respuestas a las comunicaciones PM-134, PM-135, PM-136, PM-137, del 2 de marzo de 2018, solicitadas en el marco de la denuncia realizada por el señor Gerardo Ríos Botero.

La personera, Marta Luz Salinas Vásquez, respondió, mediante comunicación del 22 de octubre de 2018, que se había iniciado acción preventiva con radicado 2018-AP-003. Igualmente adjuntó copia de las respuestas a los oficios presentados por la personera en virtud de la demolición del inmueble del señor Gerardo Ríos Botero, de lo cual se recabó la siguiente información: la Oficina Municipal de Gestión del Riesgo informó que el día 9 de febrero de 2018 se realizó la inspección ocular sobre el inmueble en discusión, concluyendo que era una construcción sin techo, en mal estado por deterioro que derivaba en un riesgo para habitantes y vecinos¹⁴, recomendando el concepto técnico del departamento de planeación. La Inspección de Policía del municipio manifestó

¹³ Cuaderno 2, folio 78.

¹⁴ Cuaderno 2, folio 90.

que no participó en un proceso sancionatorio que concluyera con la demolición del inmueble en discusión, pero en proceso de acompañamiento, sí solicitó al Departamento Administrativo de Planeación que certificara el estado del inmueble, ya que la administración municipal está en capacidad de llevar a cabo este tipo de diligencias. Alegó no tener información sobre la construcción de una pared que imposibilita el acceso al predio para los propietarios. Por su parte, el secretario de salud y protección social, Geovany Henao, remitió copia del informe presentado a la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos.

Adicionalmente anexa los siguientes documentos: (i) solicitud elevada por la Unidad Básica de Investigación Criminal de La Ceja de acompañamiento de la personería para el proceso de allanamiento y registro ordenada por la Fiscalía Seccional Antinarcóticos de Antioquia, el 12 de febrero de 2018; (ii) copia de la decisión de primera instancia en el proceso de acción de tutela bajo revisión.

1.6. A la Secretaría de Salud y Protección Social de La Ceja que respondiera las siguientes preguntas: (i) ¿Cuáles son los programas que existen para las personas mayores y para las personas en condición de vulnerabilidad y en qué consiste?; (ii) ¿En cuáles de estos programas previamente señalados, se encuentran como beneficiarios los señores Gerardo y Javier Ríos Botero? En caso de no encontrarse cobijados por alguno de estos, y cumpliendo con los requisitos, explicar las razones de dicha exclusión.

Mediante comunicación del 31 de octubre de 2018, el secretario de salud y protección social, Javier Alejandro Bedoya, presentó una lista de actividades y programas para personas de la tercera edad, acusando que los señores Gerardo y Javier Ríos Botero se encuentran inscritos en el programa *Comedor*, y el señor Gerardo se encuentra priorizado en el programa *Colombia Mayor*, encontrándose en el puesto 65. Afirmó que la inclusión de los adultos en los demás programas que podrían acceder recae fundamentalmente en su decisión libre y voluntaria de no vincularse. Igualmente presentó la información relativa a visitas domiciliarias, llevadas a cabo desde abril del 2016 hasta febrero 22 de 2018.

1.7. En correo remitido por esta Corporación se solicitó a la Secretaría de Vivienda de La Ceja remitir toda la información sobre los subsidios de vivienda que actualmente otorga el municipio, y los requisitos para acceder a estos.

La Secretaría de vivienda de La Ceja remitió la información del Proyecto de Desarrollo Municipal, según el cual se tiene proyectada la atención a 600 familias con soluciones de vivienda de diferentes tipologías, entre las que sobresalen para el presente caso, la vivienda de interés prioritario, la construcción en sitio propio, así como la reubicación/reasentamiento. Igualmente, informó los requerimientos y consecuentes procedimientos para ser beneficiario de los diferentes programas.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

La Corte Constitucional, por conducto de esta Sala de Revisión, es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y esquema de solución

Corresponde a la Sala Quinta de Revisión determinar los siguientes dos problemas jurídicos, dados los hechos previamente narrados:

(i) ¿Existe una violación al debido proceso administrativo cuando se procede a realizar una demolición de un inmueble de naturaleza privada por amenaza de ruina y, que en razón de ello, comporta un riesgo para sus propios ocupantes y la comunidad, cuando el acto administrativo que ordena tal actuación no fue debidamente notificado a sus propietarios y ocupantes?

(ii) ¿La Alcaldía municipal de La Ceja vulneró los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra del accionante al emitir en su página institucional y en la red social Facebook noticias de la demolición del inmueble de su propiedad relacionándola con una operación contra el microtráfico de estupefacientes?

Para resolver los mencionados problemas jurídicos, la Sala procederá a analizar los siguientes temas relevantes: (i) reiteración de la jurisprudencia en el marco del debido proceso administrativo, y la importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular; (ii) reiteración de jurisprudencia sobre los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre en el ordenamiento constitucional; (iii) la libertad de información y sus límites constitucionales; (iv) la libertad de información y su colisión con otros derechos fundamentales; (v) Modulación de los efectos de los fallos proferidos por la Corte Constitucional. Reiteración de jurisprudencia; (vi) análisis del caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela

3.1. Legitimación por activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa inmediata, creada para la defensa de los derechos fundamentales de cualquier persona que garantiza la protección de los mismos ante la amenaza de vulneración, o la concreción de la misma. Para presentar tutela se debe acreditar la legitimación por activa en los siguientes casos: (i) en ejercicio directo de la acción; (ii) por medio de representantes (caso de los

menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) a través de apoderado judicial; y (iv) utilizando la figura jurídica de la agencia oficiosa¹⁵.

En esta oportunidad, la acción de tutela fue interpuesta por el señor Gerardo Ríos Botero en ejercicio directo de la acción por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al buen nombre y a la honra, a una vivienda digna y a la dignidad humana, por parte de la Alcaldía Municipal de La Ceja al demoler el bien inmueble de su propiedad, y con el que cohabitaba con su hermano, Javier Ríos Botero, por lo que se entiende que él se encuentra investido con la capacidad para reclamar la protección de los derechos fundamentales ante la autoridad municipal.

3.2. Legitimación pasiva

La legitimación pasiva en la acción de tutela se ha entendido en la jurisprudencia constitucional como la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, a efectos de que sea llamada a responder por la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales¹⁶. Así, estando conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, en el caso *sub examine*, se presentó la acción de tutela contra la Alcaldía municipal de La Ceja, Antioquia, la cual, por ser entidad de naturaleza pública, es susceptible de ser demanda en sede de tutela.

3.3. Subsidiariedad

La acción de tutela entraña en sus principios fundamentales el ser un mecanismo de carácter residual y subsidiario que procede única y exclusivamente cuando no exista otro medio de defensa judicial o cuando se pretenda evitar un perjuicio irremediable a cargo del actor. El carácter residual de este mecanismo funge también como un medio para incentivar el uso de los mecanismos ordinarios de manera oportuna, de forma tal que alcancen la protección de sus derechos fundamentales a través de las vías ideadas para ello.

Así, por regla general, la acción de tutela no es procedente cuando se solicita el reconocimiento de obligaciones económicas que se encuentren sujetas a la resolución de un proceso judicial. No obstante, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha manifestado que el juez de tutela sí puede ordenar el reconocimiento de este tipo de obligaciones, de manera excepcional y

¹⁵ Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. **ARTÍCULO 10.** Legitimidad e interés. “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales. [...]”. En lo referente a la figura de la Agencia oficiosa en materia de la acción de tutela ver las sentencias: T-531 de 2002 y T-452 de 2001.

¹⁶ Decreto 2591 de 1991. **ARTÍCULO 13.** PERSONAS CONTRA QUIEN SE DIRIGE LA ACCION E INTERVINIENTES. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”.

transitoria, siempre que: “(i) el interesado no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial; (ii) teniendo medio judicial éste resulte ineficaz para la protección de los derechos y (iii) en los eventos en los que, luego de verificar los elementos de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad de la acción, se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable el cual se pretende evitar a través de la acción de tutela”¹⁷.

En el presente caso, a primera vista, pareciera ser que la tutela no es el mecanismo ideal por existir otro medio judicial conducente a satisfacer las peticiones del accionante: la demanda de acción por reparación directa por falla en el servicio ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, conforme a lo expuesto en jurisprudencia constitucional, es procedente señalar que dadas las características del sujeto solicitante, la tutela sí es procedente como recurso excepcional y transitorio. En primer lugar, advierte la Sala que si bien existe el mecanismo ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el caso *sub examine*, este resulta ineficaz pues el actor requiere de una acción inmediata no solo por su avanzada edad —el actor cuenta con 69 años de edad—, sino además porque actualmente se encuentra viviendo junto a su sobrina quien, conforme a los informes de la Secretaría Municipal, no cuenta con los recursos para soportar dicha carga por lo que es imperioso resolver su situación habitacional.

En segundo lugar, con fundamentos en los hechos de la acción bajo análisis se constató que a través de la acción de tutela se podría evitar un perjuicio irremediable al actor; puesto que la presunta vulneración al debido proceso del accionante concluyó con la demolición de su vivienda teniendo que acudir a la ayuda de sus familiares para poder acceder a un lugar de residencia de carácter transitorio.

Respecto a la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre, advierte esta Sala que si bien es cierto que existen herramientas jurídicas para conjurar la afectación de tales garantías ante las jurisdicciones penales y civiles, también lo es que dichos mecanismos ordinarios no garantizan el amparo oportuno y efectivo que se requiere frente a la divulgación de información a través de medios de comunicación, siendo procedente en estos casos promover la acción de tutela sin agotar previamente tales mecanismos¹⁸.

Por otra parte, conforme a la jurisprudencia constitucional, esta Corporación ha reiterado que “la solicitud de rectificación previa como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de tutela tradicionalmente ha sido exigible a los medios de comunicación convencionales, dicho requisito es extensible, en los términos de la reciente jurisprudencia constitucional, a otros canales de divulgación de información”¹⁹. Cabe aclarar que dicha carga está sujeta al criterio de razonabilidad, por lo cual no puede conducir de ninguna

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-352 de 2016.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-022 de 2017.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-593 de 2017.

manera a limitar injustificadamente el ejercicio de la acción de tutela en aquellas situaciones en que no sea posible solicitar dicha rectificación.

Conforme a lo anterior, queda claro que en el presente caso la tutela supera el examen de subsidiariedad por ser el único mecanismo conducente a garantizar los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del accionante, sin que se requiera la presentación de rectificación previa; toda vez que no resulta proporcionado solicitarle al accionante, sujeto de especial protección por su especial condición de vulnerabilidad, que realice acciones que suponen un imposible. Así, se afirma de manera categórica que la tutela es el mecanismo idóneo dadas las condiciones particulares del caso bajo análisis.

Por consiguiente, para la Sala se ha cumplido con el requisito de subsidiariedad, elemento *sine qua non* para la procedencia de la acción de tutela.

3.4. Requisito de inmediatez

Dada la importancia de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para asegurar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos se ha dispuesto que esta acción no tiene un término de caducidad por ser posible interponerla en todo tiempo. Sin embargo, dado que este es un instrumento ideado para conjurar situaciones de violación urgente, se ha entendido jurisprudencialmente que debe haber “*una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales*”²⁰. Más aún, tratándose de decisiones judiciales y administrativas, la periodicidad que se impone a estas acciones se fundamenta en el respeto y la garantía de los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, de manera que “*la tutela debe interponerse en un lapso razonable, pues de lo contrario, existiría incertidumbre sobre los efectos de todas las decisiones judiciales*”²¹.

En el caso *sub examine* se entiende cumplido este requisito en tanto entre el actuar de la alcaldía municipal que presuntamente vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al buen nombre, a la honra, a la vivienda digna y a la dignidad humana y la interposición de la tutela, no transcurrió siquiera 1 mes. El 13 de febrero de 2018 se llevó a cabo la demolición del inmueble en virtud de una orden administrativa por amenaza de ruina, y la posterior divulgación de videos y declaraciones que relacionaban dicha acción con una actuación judicial de extinción de dominio, por lo que se hace evidente que el accionante presentó la demanda de tutela el 1 de marzo de 2018, transcurrido alrededor de 20 días, encontrándose cumplido el requisito de inmediatez.

4. El debido proceso administrativo. Importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-241 de 2015.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-038 de 2017.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En este orden de ideas, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparejen consecuencias para los administrados.

Esta garantía se ve reforzada por lo dispuesto en los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En el ámbito del sistema universal de derechos humanos, la Declaración Universal consagra en sus artículos 10 y 11 el derecho al debido proceso, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo contempla en sus artículos 14 y 15. En el ámbito del sistema regional de protección, la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre lo reconoce en los artículos XVIII y XXVI, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 8 (garantías judiciales) que se complementa, bajo la interpretación de la Corte Interamericana, junto con el artículo 25 (protección judicial).

Bajo ese marco, la jurisprudencia del tribunal interamericano ha sostenido que las garantías establecidas en el artículo 8 (el derecho a ser oído por un juez competente, independiente e imparcial, el derecho a un plazo razonable, el derecho a la defensa, el derecho a conocer las razones suficientes sobre una decisión, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser asistido por un traductor o intérprete y a recibir comunicación previa y detallada de la acusación, el derecho a recibir asistencia consular, el derecho a recurrir la decisión ante un juez o instancia superior, entre otras) deben ser igualmente observadas en procedimientos de carácter administrativo²².

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencias de revisión de acciones de tutela²³ como de control abstracto de constitucionalidad²⁴ ha establecido de forma constante el contenido y alcance del derecho consagrado en el artículo 29 Superior. Desde sus primeros pronunciamientos este Tribunal Constitucional²⁵ consideró que es “debido” todo proceso que satisface los requerimientos, condiciones y exigencias necesarias para garantizar la efectividad del derecho material. Conforme a ello, afirmó que es un pilar esencial del Estado de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata vinculante para todas las autoridades, tanto judiciales como administrativas, en la medida en que tiene como fin proteger a las personas de arbitrariedades amparadas en el ejercicio del poder.

²² Desde el caso Baena Ricardo contra Panamá (2001) la Corte IDH estableció que el derecho a las garantías judiciales se refiere “al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos”. Ver al respecto, Corte IDH. Casos Baena Ricardo y otros contra Panamá (2001), Familia Pacheco Tineo contra Bolivia (2013), y Personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana (2014).

²³ Ver las Sentencias T-442 de 1992, T-386 de 1998, T-1013 de 1999, T-1739 de 2000, T-009 de 2000, T-982 de 2004, T-210 de 2010, T-500 de 2011, T-171 de 2014, entre otras.

²⁴ Ver las Sentencias C-640 de 2002, C-1189 de 2005, C-085 de 2014, C-146 de 2015, entre otras.

²⁵ Ver Sentencia T-001 de 1993. Posición reiterada en las Sentencias T-345 de 1996, C-731 de 2005, C-242 de 2010, C-146 de 2015, entre otras.

Así, la Corporación ha precisado que las garantías del artículo 29 Superior se extienden a toda clase de procedimientos ante el Estado y no solo son aplicables a los procesos judiciales. Específicamente, ha señalado que las actuaciones que ejerce la administración con las personas deben observar etapas procesales que cumplan con las mínimas condiciones de contradicción, defensa y respeto por la dignidad humana del individuo²⁶.

Puede verse cómo todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación, comunicación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que el debido proceso administrativo implica “una serie de valores y principios que van más allá de las garantías estrictamente derivadas del artículo 29 de la Carta (debido proceso legal), entre los cuales se destacan el principio de buena fe, el de confianza legítima y el de ‘respeto del acto propio’”²⁷. En efecto, ha considerado que del derecho al debido proceso administrativo se derivan consecuencias relevantes para los asociados como (i) conocer las actuaciones de la administración (lo que se materializa en la garantía de publicidad de los actos administrativos); (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos; y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio²⁸.

Así pues, los parámetros reiterados en la jurisprudencia de esta Corporación sobre el derecho al debido proceso administrativo, enseñan que (i) es un derecho fundamental de rango constitucional; (ii) implica todas las garantías mínimas del debido proceso concebido en el artículo 29 de la Constitución; (iii) es aplicable en toda actuación administrativa incluyendo todas sus etapas, es decir, desde la etapa anterior a la expedición del acto administrativo, hasta las etapas finales de comunicación y de impugnación de la decisión; y (iv) debe observar no solo los principios del debido proceso sino aquellos que guían la función pública, como lo son los de eficacia, igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad²⁹.

En este contexto, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la adecuada notificación de los actos administrativos, de carácter particular, es una importante manifestación del derecho fundamental al debido proceso administrativo³⁰.

²⁶ Ver Sentencias C-1189 de 2005 y T-278 de 2012.

²⁷ Sobre el debido proceso administrativo, ver, entre otras, las Sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, C-929 de 2005, C-1189 de 2005, T-2010 de 2010 y C-146 de 2015.

²⁸ Ver las Sentencias C-640 de 2002, C-1189 de 2005, C-331 de 2012 y C-146 de 2015, entre otras.

²⁹ Ver Sentencias C-640 de 2002 y C-331 de 2012.

³⁰ En la Sentencia T-081 de 2009, la Sala Primera de Revisión manifestó que: “La notificación es un acto procesal que pretende garantizar el conocimiento acerca de la iniciación de un proceso y en general de todas las providencias que se dictan en él, de forma que se amparen los principios de publicidad y de contradicción. Con ello se busca precisamente darles a conocer a las partes e intervinientes el contenido de lo decidido y concederles de este modo la posibilidad de defender sus derechos”. Posición reiterada en la Sentencia T-210 de 2010.

La notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa, a saber: (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, pues mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y contradicción; y, finalmente, (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de los medios de control procedentes.

El artículo 66 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establece el deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular, en los siguientes términos:

“Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

[...]

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

Artículo 68. Citaciones para notificación personal. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal”.

Entonces, conforme a las disposiciones citadas, un acto administrativo de carácter particular debe notificarse en forma personal o, en caso de que no pudiere hacerse al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, por aviso. Lo anterior, para poderle permitir al administrado conocer la respectiva actuación de la administración y frente a ella ejercer el derecho de defensa y contradicción.

Según dispone el artículo 72 *ibíd.*, sin el lleno de los requisitos descritos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.

Por lo tanto, las decisiones administrativas no producen efecto legal alguno, es decir, carecen de fuerza vinculante, hasta tanto se encuentren debidamente notificadas³¹. La notificación debe hacerse, en principio, de manera personal, o en su defecto por aviso, sin perjuicio de que, de manera excepcional, el acto administrativo pueda notificarse por conducta concluyente cuando el interesado se pronuncie sobre su contenido, consienta la decisión o haga uso de los recursos legales, subsanando de esta manera las irregularidades que se hayan presentado en la notificación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la notificación por conducta concluyente solo se entiende surtida cuando la persona manifiesta que tiene conocimiento sobre el contenido del acto administrativo o cuando se refiere a este concretamente, siempre y cuando dicha actuación se haya desarrollado dentro del procedimiento al cual se accede.

³¹ Al respecto, puede verse la Sentencia T-210 de 2010.

De allí que, para que un acto administrativo se entienda notificado por conducta concluyente, deben concurrir unos requisitos solemnes bien determinados cuyo cumplimiento se exige en razón del papel fundamental que juega la notificación como garantía del debido proceso. En efecto, con la notificación de una actuación administrativa se garantiza realmente que las personas puedan conocer y controvertir las razones de hecho y de derecho en que las autoridades públicas fundamentan sus decisiones.

En síntesis, una decisión administrativa que ordene la demolición de un inmueble de naturaleza privada, ya sea porque amenaza de ruina y, en razón de ello, comporta un riesgo para sus propios ocupantes y la comunidad, debe ser notificada personalmente a sus propietarios y ocupantes. Si no es posible realizar la notificación personal, el acto administrativo se debe notificar por aviso, asegurando, en todo caso, que la decisión sea conocida por los interesados para efectos de salvaguardar su derecho al debido proceso.

5. Los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre en el ordenamiento constitucional. Reiteración de jurisprudencia³²

El artículo 21 de la Constitución Política consagra la garantía del derecho a la honra, que, según el mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 42 siguiente, es inviolable. En consonancia con lo anterior, el artículo 2 Superior dispone que es deber del Estado, entre otros, proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Desde sus primeros pronunciamientos, esta Corporación se ha referido al derecho a la honra como *“la estimación o deferencia con la que cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que le conocen y le tratan, en razón a su dignidad humana. Es por consiguiente, un derecho que debe ser protegido con el fin de no menoscabar el valor intrínseco de los individuos frente a la sociedad y frente a sí mismos, y garantizar la adecuada consideración y valoración de las personas dentro de la colectividad”*³³. En correspondencia con su alcance, la vulneración del derecho a la honra se produce cuando se expresan conceptos u opiniones que generan un daño moral tangible al sujeto afectado³⁴.

Bajo ese entendido, la Corte ha explicado que el derecho a la honra guarda una conexión material, en razón de su interdependencia, con el derecho al buen

³² En este acápite y en los dos siguientes se sigue de cerca la Sentencia T-022 de 2017, en la que le correspondió a la Sala Segunda de Revisión establecer si el boletín de prensa publicado por Ecopetrol S.A., en su sitio web oficial, el 19 de febrero de 2015, a través del cual informaba a la opinión pública acerca de la decisión unilateral de dar por terminado el contrato laboral suscrito con el actor por el hecho de haber recibido dineros por parte de un contratista, vulneró sus derechos fundamentales a la honra, al buen nombre y al trabajo.

³³ Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1995.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-714 de 2010.

nombre consagrado en el inciso primero del artículo 15 de la Constitución, que impone al Estado el deber correlativo de respetarlo y hacerlo respetar³⁵.

Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al buen nombre como *“la reputación, o el concepto que de una persona tienen los demás y que se configura como derecho frente al detrimento que pueda sufrir como producto de expresiones ofensivas o injuriosas o informaciones falsas o tendenciosas”*³⁶. En este sentido, constituye *“uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social, y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad”*³⁷.

Por tal razón, este Tribunal ha sido enfático en señalar que *“el derecho al buen nombre, como expresión de la reputación o la fama que tiene una persona, se lesiona por las informaciones falsas o erróneas que se difundan sin fundamento y que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo”*³⁸. En otras palabras, ha puntualizado que *“se atenta contra este derecho, cuando sin justificación ni causa cierta y real, es decir, sin fundamento, se propagan entre el público –bien sea de forma directa o personal, o a través de los medios de comunicación de masas– informaciones falsas o erróneas que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo y que por lo tanto, tienden a socavar el prestigio o la confianza de los que disfruta del entorno social en cuyo medio actúa, o cuando en cualquier forma se manipula la opinión general para desdibujar su imagen”*³⁹.

En ese orden de ideas, si bien es cierto los derechos a la honra y al buen nombre tienen una condición necesariamente externa, pues se predicen de la relación entre el sujeto y los demás miembros de la sociedad, se diferencian en que mientras el primero responde a la apreciación que se tiene de la persona a partir de su propia personalidad y comportamientos privados, el segundo se refiere a la apreciación que se tiene del sujeto por asuntos ligados a la conducta que observa en su desempeño dentro de la sociedad⁴⁰.

Ahora bien, es preciso resaltar que, según lo ha advertido esta Corporación, difícilmente pueden considerarse lesionados los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre cuando es la persona quien directamente le ha impuesto el desvalor a sus conductas y ha perjudicado su propia imagen ante la colectividad. Al respecto, ha señalado que *“no se viola el derecho al buen nombre y a la honra, si es la misma persona la que con sus acciones lo está pisoteando y por consiguiente perdiendo el prestigio que hubiera conservado si hubiera advertido un severo cumplimiento de sus deberes respecto del prójimo y respecto de sí mismo”*⁴¹.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2016.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2002.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-977 de 1999.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2002.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-471 de 1994.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2016.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-228 de 1994.

6. La libertad de información y sus límites constitucionales

La libertad de información hace parte de los contenidos del derecho a la libertad de expresión (art. 20 C.P.). A diferencia de la libertad de expresión en sentido estricto, la libertad de información “*protege la comunicación de versiones sobre hechos, eventos, acontecimientos, gobiernos, funcionarios, personas, grupos y, en general situaciones, en aras de que el receptor se entere de lo que está ocurriendo*”⁴². Por tal razón, se le considera un derecho fundamental de “doble vía”, en la medida en que garantiza tanto el derecho a informar, como el derecho a recibir información veraz e imparcial⁴³.

Ahora bien, la libertad de información no es un derecho que pueda ejercerse con carácter ilimitado o absoluto. Por el contrario, dado el impacto que puede generar en la formación de la opinión pública, así como por la existencia de un derecho específico en cabeza del receptor de la información, el ejercicio de este derecho conlleva claros deberes y responsabilidades para su titular que, por expreso mandato constitucional, se traducen en que la información que se transmita sea “*veraz e imparcial*” y respetuosa de los derechos fundamentales de terceros, particularmente a la honra, al buen nombre y la intimidad.

Respecto de la *veracidad* de la información, este Tribunal ha explicado que hace referencia a hechos o enunciados de carácter fáctico que puedan ser verificados razonablemente. Lo anterior, significa entonces que lo que se exige no es una prueba irrefutable acerca de que la información publicada o emitida sea cierta, sino “*un deber de diligencia razonable con base en el cual sea factible afirmar que: (i) se realizó un esfuerzo por constatar y contrastar las fuentes consultadas; (ii) se actuó sin un ánimo expreso de presentar como ciertos, hechos falsos y (iii) se obró sin la intención directa y maliciosa de perjudicar el derecho al honor, a la intimidad y al buen nombre de otras personas*”⁴⁴.

Sobre esa base, se desconoce la exigencia constitucional de veracidad de la información no solo cuando esta resulta ser falsa o errónea –sustentada en rumores, invenciones o malas intenciones–, sino cuando, pese a ser cierta, es presentada de manera tal que induce al lector a conclusiones falsas o erróneas⁴⁵.

En cuanto hace al presupuesto de imparcialidad, desde sus primeros pronunciamientos, esta Corporación explicó que “*envuelve una dimensión*

⁴² Ver Sentencia SU-056 de 1995. Posición reiterada en las Sentencias T-391 de 2007, T-040 de 2013, T-904 de 2013, T-015 de 2015, T-546 de 2016 y T-022 de 2017.

⁴³ Consultar, entre otras, las Sentencias T-1198 de 1994, T-219 de 2009, T-040 de 2013 y T-312 de 2015. Sobre el particular, esta Corporación ha explicado que “[e]n atención a las distintas fases del proceso comunicativo, la libertad de información abarca los procesos de buscar e investigar información, procesar la información descubierta y transmitirla a través de un medio determinado, y recibir tal información. En esa misma medida, al igual que la libertad de expresión stricto sensu, la libertad de información es un derecho de titularidad universal y compleja, puesto que está en cabeza de todas las personas por mandato del artículo 20 de la Carta, pero al mismo tiempo tiene contenidos distintos dependiendo de si la ejerce quien busca la información, quien la transmite, o quien la recibe, característica que ha llevado a esta Corporación a calificar esta libertad como un derecho de doble vía”. Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-260 de 2010 y T-312 de 2015.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-259 de 1994 y T-040 de 2013.

*interpretativa de los hechos, la cual incluye elementos valorativos y está a mitad de camino entre el hecho y la opinión*⁴⁶. Sin embargo, aclaró que “[u]na rigurosa teoría general y abstracta sobre la interpretación haría imposible exigir la presentación imparcial de un hecho, ya que toda interpretación tendría algo de subjetiva. El Constituyente no quiso llegar hasta este extremo y optó por vincular la exigencia de imparcialidad de la información al derecho del público a formarse libremente una opinión, esto es, a no recibir una versión unilateral, acabada y ‘pre-valorada’ de los hechos que le impida deliberar y tomar posiciones a partir de puntos de vista contrarios, expuestos objetivamente”⁴⁷. En otras palabras, la imparcialidad comporta la exigencia, a quien emite la información, de establecer cierta distancia entre la crítica personal de los hechos relatados, las fuentes y lo que se quiere transmitir como noticia.

De este modo, la libertad de información es parte integrante del derecho a la libertad de expresión. Es considerado un derecho fundamental de *doble vía*, habida cuenta que su titular no es solamente quien emite la información –como sujeto activo–, sino quien la recibe –como sujeto pasivo– y, en esa medida, exige de quien la difunde, responsabilidades y cargas específicas que eviten la lesión de otros derechos fundamentales como la honra, el buen nombre y la intimidad.

6.1. La libertad de información y su colisión con otros derechos fundamentales. La rectificación en condiciones de equidad

La difusión masiva que alcanza la información transmitida a través de los diferentes canales de comunicación (prensa, radio, televisión, internet, redes sociales), su poder de influencia, el impacto que pueden tener sobre la audiencia y, en general, el poder social de los medios, lleva implícitos ciertos riesgos y puede eventualmente entrar en conflicto con otros derechos, valores o intereses constitucionalmente protegidos.

Los eventos más recurrentes de tensión entre el derecho a la libertad de información y otras garantías constitucionales se generan con los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre. En estos casos, ha señalado la Corte, la libertad de información ha de ser objeto de un ejercicio de ponderación que derive en la maximización concreta y armónica de todos los derechos e intereses enfrentados, pero sobre la base inicial de la primacía de la libertad de información en atención a su importancia para la vida democrática y para el libre intercambio de ideas⁴⁸.

Paralelamente, la propia Constitución ha previsto modalidades de protección de la honra y el buen nombre de las personas frente a las lesiones que tales derechos puedan sufrir como consecuencia del ejercicio de la libertad de

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-080 de 1993. Posición reiterada, entre otras, en la Sentencia T-135 de 2014.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-489 de 2002 y T-391 de 2007.

información. En particular, el inciso segundo del artículo 20 Superior garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad.

El derecho a la rectificación “*procede cuando a través de un medio de comunicación se ha difundido una información que no corresponde a la verdad, o que presenta una visión parcializada o incompleta de los hechos, de manera que se afecte a una persona en su imagen o reputación*”⁴⁹. Por una parte, consiste en un derecho que tiene la persona afectada con dicha información a que esta sea aclarada o corregida y, por otra, comporta una obligación a cargo del emisor de aclarar, actualizar o corregir la información emitida y que no se ajuste a los parámetros constitucionales⁵⁰.

Así, el derecho de rectificación ofrece una reparación de diferente naturaleza que la que se puede obtener a través de una declaración de responsabilidad penal o civil. Si bien no sanciona con una pena ni define una indemnización a cargo del agresor, en tanto su objetivo último es la reparación del buen nombre, la imagen y reputación de la persona afectada, tiene la ventaja de impedir que los efectos difamatorios se prolonguen en el tiempo como acontecimientos reales.

Adicionalmente, la garantía efectiva del derecho a la rectificación en condiciones de equidad, como lo exige el ordenamiento superior, implica que la corrección tenga un despliegue comunicativo similar al inicial, que se haga dentro de un tiempo razonable y que el medio de comunicación reconozca su error.

7. Modulación de los efectos de los fallos proferidos por la Corte Constitucional. Reiteración de jurisprudencia

Las decisiones que profiera la Corte Constitucional en su labor de revisión en el marco de una acción de tutela tienen efectos *inter partes*, esto es solo afectan la situación de aquellos que se han constituido como partes en el proceso. Sin

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2002.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-312 de 2015. En la Sentencia T-260 de 2010, la Sala Segunda de Revisión resumió sus principales ventajas en los siguientes términos: (i) constituye un mecanismo menos intimidatorio que la sanción penal y más cercano en el tiempo a la concreción del daño; (ii) garantiza la protección de los derechos a la honra y al buen nombre, pero preserva, de manera simultánea, los derechos a la libertad de expresión y de información; (iii) no presupone para su ejercicio que se declare, previamente, la existencia de responsabilidad civil o penal del comunicador o que se establezca la intención de dañar o la negligencia al momento de transmitir la información no veraz o parcial; (iv) basta con que la persona afectada logre demostrar que la información que se exteriorizó es falsa; o ha sido objeto de tergiversación; o carece de fundamento, para que exista el deber correlativo de rectificarla; (v) ofrece una reparación distinta a la que se deriva a partir de la declaratoria de responsabilidad civil o penal, pues una rectificación oportuna “impide que los efectos difamatorios se prolonguen en el tiempo como acontecimientos reales”; (vi) no persigue imponer una sanción o definir una indemnización en cabeza del agresor por cuanto su objetivo consiste en restablecer el buen nombre y la reputación de quien ha sido afectado con el mensaje emitido al ofrecer –con igual despliegue e importancia que el mensaje que produjo la lesión– un espacio destinado a facilitar que el público conozca la realidad de los hechos que fueron emitidos de manera errónea, tergiversada o carente de imparcialidad. Así, ‘según los términos del acto comunicativo vulnerador, a los sujetos pasivos deberá aclarárseles que las aseveraciones son realmente sus valoraciones, que los hechos divulgados se alejan de la realidad o que sus denuncias no son arbitrarias sino que tienen unos hechos que lo sustentan’; (vii) no excluye la posibilidad de obtener reparación patrimonial –penal y moral–, mediante el uso de otros medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico”.

embargo, esta Corporación ha determinado que existe la posibilidad de que sus fallos tengan efectos un alcance mucho mayor, esto es, *inter comunis* (entre comunes) “cuando advierte, en un determinado asunto, que amparar exclusivamente los derechos invocados por quien promueve la acción, sin considerar los efectos que tal decisión tendría respecto de quienes en circunstancias comunes no acudieron a dicho mecanismo, podría implicar el desconocimiento de otras garantías fundamentales”⁵¹.

En virtud de lo anterior, los efectos *inter comunis* de un fallo en el marco de una acción de tutela se deben entender en los siguientes términos:

*[...] aquellos efectos de un fallo de tutela que, de manera excepcional se extienden a situaciones concretas de personas que, aun cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales*⁵².

El juez de tutela deberá entonces hacer una evaluación de la realidad fáctica que le es presentada, con el fin de determinar en aquellas situaciones en las cuales no solo es procedente amparar la protección constitucional a sujetos que no se encuentran determinados como partes en el proceso.

Con fundamento en las consideraciones previamente reseñadas, la Sala de Revisión pasa al análisis del caso concreto.

IV. CASO CONCRETO

1. Vulneración al debido proceso administrativo.

La señora Dora Nidia Bedoya Toro, el día 9 de febrero de 2018, solicitó ante la Secretaría de Gobierno y de Derechos Humanos la demolición del inmueble ubicado en la calle 21 No. 23-60, identificado con matrícula inmobiliaria No. 017-3139, del cual ella es propietaria del 69.6%, por presunta amenaza de ruina. En esa misma fecha, el coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo certificó que la referida vivienda era una construcción en ruinas, cuyo estado representaba un riesgo tanto para las personas que lo habitaban como para vecinos y transeúntes, y recomendó que el Departamento Administrativo de Planeación emitieran un concepto técnico sobre el estado del inmueble en discusión. En virtud de solicitud verbal presentada por el secretario de gobierno y de derechos humanos, el Departamento Administrativo de Planeación del municipio de La Ceja profirió oficio DAP-102, el día 12 de febrero de 2018, certificando que el inmueble no era apto para ser habitado, por lo que aconseja su demolición total.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-149 de 2016.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-121 de 2016.

Paralelamente, al señor Gerardo Ríos Botero, el día 10 de febrero de 2018, se le comunicó de manera verbal por un agente de la Sijin que se había iniciado un proceso para demoler la vivienda de la que era propietario, por lo cual acudió, en acompañamiento de personal de la Casa de Justicia y Paz, a la Inspección de Policía, donde le confirmaron el inicio del proceso administrativo de demolición.

A causa de la solicitud presentada por la propietaria, del informe reportado por Comité de Gestión de Riesgo Municipal sobre el inminente riesgo de desplome del inmueble y del estudio del Departamento Administrativo de Planeación, el 13 de febrero de 2018, la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos procedió a realizar la demolición del ya referenciado bien, sin notificar de manera alguna al señor Gerardo Ríos Botero, interesado no solo por ser propietario del inmueble, sino además por ser ocupante del mismo junto a su hermano, Javier Ríos Botero.

De lo anterior se colige que la Administración no cumplió con los requisitos de un proceso administrativo, y por tanto, vulneró el derechos al debido proceso, no solo del propietario Gerardo Ríos Berrio, sino de su hermano, Javier Ríos Botero, por ser ocupantes del bien demolido. Como se expuso, una de las garantías de un proceso administrativo es la debida notificación de los actos administrativos particulares, la cual es mandatoria de llevar a cabo, sea de manera personal o por aviso, con el fin de salvaguardar el derecho a la defensa de aquellas personas que se encuentran sometidas a un proceso administrativo.

Contrario a lo manifestado por la autoridad municipal en sus diferentes intervenciones, tanto en sede de tutela como en revisión, se evidencia que no hubo una debida notificación pues no realizaron acciones conducentes a que los interesados pudieran ejercer su derecho de contradicción, y por tanto, a interponer las acciones procedentes. Peor aún, la Alcaldía, a sabiendas de que de que el aquí peticionario tenía conocimiento del procedimiento que se iba a iniciar, falló al no asegurarse que el mismo fuera notificado de los diferentes actos que dieron cuenta del estado en ruinas del bien, para que procediera a ejercer su derecho a contradicción, y cualquiera otra actividad requerida para salvaguardar su vivienda. La acción de la administración sin la debida notificación se convirtió en un desalojo de una persona mayor en condición de extrema vulnerabilidad. En el caso *sub examine* tampoco se procedió a la notificación por conducta concluyente, pues en ningún momento el señor Gerardo Ríos Botero tuvo conocimiento sobre los actos proferidos por la Alcaldía de La Ceja, tan solo tuvo conocimiento que dicho procedimiento administrativo de demolición se había iniciado.

Por tanto, se entiende que tanto el acto proferido por el COMGER como el emitido por el Departamento Administrativo de Planeación no eran vinculantes ni para los propietarios ni para los ocupantes del inmueble ubicado en la calle 21 No. 23-60, pues no fue notificado ni personal ni por aviso, por lo que se sobrentiende que estos no producían efectos legales, imposibilitando

materializar las recomendaciones que en ellos se consignó, como lo era la demolición total del inmueble por riesgo de desplome.

En conclusión, el haber realizado dicha demolición sin haber cumplido con una de las garantías centrales del debido proceso administrativo, como lo es la notificación, vulnera de manera flagrante el debido proceso del accionante, y de los ocupantes de la vivienda, pues se coartó cualquier posibilidad de defensa y ejercicio de contradicción contra una decisión de la administración; que si bien se encuentra fundamentada no solo en petición elevada por una de las propietarias, sino también en estudios técnicos que confirmaron el estado en ruina del inmueble, no surtió las etapas procesales para producir efectos jurídicos. Por tanto, la Secretaria de Gobierno y Derechos Humanos no se encontraba facultada para realizar dicha demolición.

Esta afectación al derecho fundamental al debido proceso, transitó necesariamente en una clara afectación al derecho a la vivienda digna de las personas que habitaban el inmueble, pues el accionante y su hermano se quedaron sin vivienda, viéndose obligados a trasladarse al hogar de su sobrina, cuando esta no tiene los recursos suficientes para sostenerlos, estando en una situación económica apremiante, pues carece de un trabajo permanente, como lo informó en su visita realizada el día 22 de febrero de 2018⁵³. Esta situación se ve ahondada por ser el peticionario un sujeto de especial protección, pues no solo se trata de un adulto mayor⁵⁴, sino que, conforme al material probatorio, vivía en situación de indigencia, dependiendo de los subsidios de alimentos otorgados por la Alcaldía Municipal.

De los hechos manifestados por el actor se evidencia la posible vulneración al derecho a la propiedad privada en tanto la Alcaldía Municipal construyó a lo largo de su predio, y del predio colindante demolido por acción judicial de extinción de dominio, un muro que imposibilita el acceso a los mismos, evento que sucedió mientras se resolvían las decisiones de instancia.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el derecho a la propiedad privada no es absoluto pues se ha consagrado en la Constitución Política los siguientes límites: *“(i) la función social y ecológica de la propiedad lo cual implica obligaciones; (ii) el deber de ceder ante el interés público o social; (iii) la posibilidad de que por estos motivos el Estado realice expropiaciones tanto judiciales, como administrativas; (iv) adicionalmente, el artículo 59 CP establece que la propiedad privada debe ceder frente al interés público en caso de guerra, lo cual implica la posibilidad de ocupación temporal del bien inmueble; y (v) finalmente, el artículo 332 CP determina que la libertad económica se encuentra igualmente limitada por el bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*⁵⁵.

⁵³ Cuaderno 2, folio 30.

⁵⁴ Consultar, entre otras, las Sentencias T-463 de 2003, T-425 de 2004, T-252 de 2017 y T-014 de 2017.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2015.

En el caso *sub examine* no se encuentran ninguna de estas causales configuradas por lo que no se comprende en qué fundamentó la Alcaldía Municipal su decisión de construir un muro que impidiera el acceso de los propietarios a su predio. Se entiende que el predio contiguo fue demolido en virtud de una acción judicial por extinción de dominio y, por tanto, su expropiación es procedente, no se entiende por qué se está dando el mismo tratamiento a los dos predios cuando cada uno de ellos fue demolido por razones diferentes. Frente a la demolición del inmueble propiedad del señor Gerardo Ríos Botero esta se causó por razones de posible ruina, lo que no interrumpe de ninguna manera la propiedad del inmueble, por ende, no se encontraba legitimada la Administración Municipal de ninguna manera a construir un muro que impida el ingreso al mismo.

Encontrando que la Alcaldía Municipal vulneró el derecho a la propiedad, no solo del accionante, sino de los demás propietarios, esta Sala considera de la mayor importancia que dicha autoridad realice las acciones conducentes para que los propietarios del predio ubicado en la calle 21 No. 23-60 de La Ceja, tengan acceso al mismo, como lo es: (i) la construcción de una puerta que permita el ingreso de los propietarios y (ii) la diferenciación de predios para que puedan ejecutar las medidas conducentes sobre el predio sujeto a extinción de dominio.

Advierte la Sala que si bien, *prima facie*, determinó que, sin ser un sujeto procesal, hubo una vulneración al debido proceso de Javier Ríos, hermano del accionante, por no haberse realizado la debida notificación del acto administrativo que declaraba la demolición del bien inmueble previamente referenciado; no tiene esta Corporación información suficiente para decretar que se encuentran actualmente en la misma situación de desprotección y vulnerabilidad. Así, respecto el accionante —Gerardo Ríos Botero— encontró esta Sala que es procedente otorgar un subsidio de arrendamiento transitorio, con el fin de remediar la afectación al derecho a la vivienda. Respecto del señor Javier Ríos Botero, se exhortará al municipio de La Ceja para que lo acompañe en el proceso de solicitud de subsidio de vivienda y, en caso de ser procedente, otorgarlo transitoriamente hasta que su situación sea resuelta en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2. Vulneración a la honra y al buen nombre

Alega el accionante que la alcaldía del municipio de La Ceja vulneró sus derechos a la honra y al buen nombre ya que, por noticias publicadas en su página institucional y en la red social Facebook, presuntamente se hizo creer que la demolición que realizó la administración municipal sobre su inmueble fue producto de una actuación judicial de extinción de dominio en el marco de la Operación Fénix, estrategia usada contra la organización delincriminal vinculada la ODIN “LOS CHATAS”, banda esta que viene delinquiendo en La Ceja a través de la comercialización de estupefacientes, así como homicidios y desplazamientos forzados. Para él, la realización simultánea de la demolición a causa de una orden administrativa y la actuación judicial de extinción de

dominio sobre dos bienes privados colindantes, sin diferenciarlos, ha conducido a pensar que él ha realizado acciones delictivas relacionadas con el tráfico de estupefacientes.

Frente a este cargo, afirma la alcaldía municipal de La Ceja que *“coincidió con que la demolición de la propiedad mencionada se realizó paralelo a la intervención de la fuerza pública en la misma zona, además que se ejecutó otra demolición en el mismo día, horas más tarde en una vivienda vecina a la ya mencionada”*⁵⁶. De manera que niega de manera rotunda que se hubiera realizado declaración alguna sobre el predio en discusión como parte de los bienes sobre los cuales se haría extensión de dominio, por lo que no se configura ninguna violación a la honra y al buen nombre del accionante.

Analizando detalladamente los videos, publicaciones, y declaraciones aportadas por el demandante, advierte esta Sala que del actuar de la alcaldía municipal de La Ceja sí se genera una confusión entre las actuaciones realizadas sobre los bienes colindantes. En primer lugar, en varios apartes de las declaraciones dadas en el boletín *“En La Ceja estamos viviendo mejor”*, se evidencia que la secretaria de gobierno de Antioquia, la señora Victoria Eugenia Ramírez, afirmó *“(…) la Operación Fenix es muy importante para el municipio de La Ceja (...) van en este momento 63 capturados, 7 casas en extinción de dominio, estamos demoliendo 2”*⁵⁷, afirmación que se hace posterior a videos donde se muestra la demolición del inmueble propiedad del señor Gerardo Ríos Botero.

Así mismo, mientras se pronunciaba el coronel Carlos Sierra, comandante de la policía de Antioquia, sobre los éxitos de la Operación Fénix llevada a cabo el día 13 de febrero de 2018, en la grabación se presentaron videos prolongados de la demolición del inmueble del señor Ríos Botero y de otro bien colindante. Situación idéntica sucede con las declaraciones del alcalde de La Ceja, Antioquia, Elkin Ospina Ospina, quien al momento de referirse a los éxitos que han dejado las diligencias en contra del tráfico de estupefacientes en virtud de la Operación Fenix, transmitía imágenes de la demolición del inmueble propiedad del accionante, y su proceso de derrumbe. De manera análoga, el secretario de gobierno, Rubén Darío Valencia, afirmó que *“(…) Se dio inicio a la Operación Fenix, estamos en este momento consolidando los resultados de dicha operación y continuamos con demolición de dos bienes inmuebles también que están involucrados en los temas de fabricación, venta y comercialización de estupefacientes (...)”*⁵⁸.

Sumado al ya referido boletín, la administración municipal procedió a publicar en su página oficial de la red social Facebook, cuenta identificada bajo el nombre *“Alcaldía de La Ceja Antioquia”*, imágenes y videos de la demolición

⁵⁶ Cuaderno 1, folio 59.

⁵⁷ Anexos de pruebas, CD I.

⁵⁸ Anexos de pruebas, CD II.

del inmueble del señor Ríos Botero, bajo el título #OperaciónFénixLaCeja, con descripciones del siguiente tenor: *“En medio de la operación Fénix, las autoridades adelantan también la demolición de dos viviendas que están en proceso de extinción de dominio. Con estas ya son 11 las propiedades destruidas en el Gobierno del alcalde Elkin Ospina Ospina”*⁵⁹ y *“La Ceja es uno de los municipios que más ha atacado la delincuencia en Antioquia, así lo anunció el alcalde Elkin Ospina Ospina quien también hizo referencia a la demolición de dos predios destinados al consumo y expendio de estupefacientes, uno de ellos también fue demolido porque representaba amenaza de ruina”*⁶⁰.

También, en medios de comunicación, como Mundo+, se publicó información sobre la Operación Fénix y la demolición de bienes como producto de una actuación judicial de extinción de dominio. El 14 de febrero de 2018, se publicó una noticia denominada *“Operación fénix dejó también dos predios demolidos por extinción de dominio”* acompañada de una imagen donde aparece la vivienda del señor Gerardo Ríos Botero siendo demolida.

En virtud de lo anterior, se puede decir de manera contundente, que contrario a lo afirmado por la alcaldía de La Ceja, Antioquia, no es cierta la afirmación de la administración municipal de La Ceja en que no hubo un pronunciamiento particular y específico que relacione la Operación Fénix al inmueble propiedad del accionante, pues, como se evidenció previamente, sí se afirmó que los dos inmuebles fueron demolidos en virtud de una actuación judicial de extinción de dominio producto de la Operación Fénix, solo que uno de ellos también representaba amenaza de ruina.

Advierte la Sala que, conforme a las respuestas de las diferentes entidades vinculadas a la Operación Fénix, se evidenció que nada tiene que ver el inmueble en discusión con actuaciones delictivas, pues tanto la Unidad de Investigación Criminal de La Ceja como la Fiscalía Seccional 152 de la Unidad Antinarcóticos de Antioquia, como la dirección seccional del mismo departamento, afirmaron que no existe en ninguno de sus registros información que vincule al actuar delictivo de la organización delincuenciales integrada al narcotráfico conocida como “Los Chatas” ni con el inmueble ubicado en la calle 21 No. 23-60, en La Ceja, Antioquia, ni con su propietario, el señor Gerardo Ríos Botero.

Así, no solo falló la administración en diferenciar los bienes sobre los cuales se aplicaron procesos diferentes para generar su demolición, como la misma alcaldía reconoce, sino que además incurrió en un error sustancial al vincular el bien en discusión al operativo Fénix. Por ende, se entiende que dicha autoridad

⁵⁹ Cuaderno 2, folio 90.

⁶⁰ Cuaderno 2, folio 90.

incurrió en una violación al buen nombre y a la honra del señor Gerardo Ríos Botero, pues ha impuesto un desvalor a las conductas llevadas a cabo por él, más aún, ha perjudicado su imagen ante la comunidad de La Ceja al relacionarlo con un actuar delictivo del que se probó no tiene nada que ver. Siendo una comunidad pequeña, resulta aún más perverso el efecto que tuvo el actuar de la Alcaldía pues supuso una afectación a la reputación que tiene el accionante ten su comunidad.

Más aún, ante la tensión existente entre el derecho a la libertad de información a favor de la Alcaldía Municipal de La Ceja y los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del señor Gerardo Ríos Botero es necesario realizar un ejercicio de ponderación. En el caso sub examine se puede determinar que si bien la Alcaldía del municipal de La Ceja tenía la potestad de informar los resultados de la Operación Fénix como parte del cumplimiento a las políticas de Seguridad y Convivencia Ciudadana, esta incurrió en una falla al no proveer información veraz e imparcial pues no cumplió con un deber de diligencia razonable para constatar la veracidad de la información reportada, esto es, que la vivienda propiedad del señor Gerardo Ríos Botero no fue demolida como parte de la Operación Fénix, sino a causa de una acción administrativa por peligro de derrumbe. Entonces, es posible afirmar que se indujo a las personas de la comunidad a considerar que tanto el inmueble referenciado como el señor Ríos Botero llevan a cabo distribución de estupefacientes en el municipio; más si se tiene en cuenta el impacto que tiene sobre la población los medios en los cuales fue transmitida la información, como lo son el canal institucional y la red social Facebook.

Como se estableció previamente se han dispuesto formas de protección a la honra y al buen nombre ante las lesiones que el ejercicio de la libertad de prensa pueda generar. Uno de ellos es el derecho a la rectificación, dispuesto en el inciso segundo del artículo 20 de la Constitución Política, el cual conlleva como requisito *sine qua non* que la información difundida no corresponde a la verdad o presenta una visión parcializada o incompleta de los hechos. Dado que advirtió esta Sala que el Municipio transmitió información que no correspondía a la realidad por mostrar la demolición del inmueble propiedad del accionante como parte de la Operación Fénix, encuentra necesario que la autoridad municipal rectifique la información suministrada como medida conducente a reparar el buen nombre del demandante, su imagen y reputación, las cuales se vieron afectadas tanto por las declaraciones otorgadas en medios periodísticos así como por las publicaciones realizadas en la red social Facebook.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de La Ceja, Antioquia, del 23 de abril de 2018, que a su vez confirmó la sentencia emitida por Juzgado Primero Promiscuo Municipal de La Ceja, Antioquia, el 15 de marzo de 2018, para en su lugar, **AMPARAR** los derechos al buen nombre y a la honra y el derecho al debido proceso con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda.

SEGUNDO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal que, en el término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, garantice al señor Gerardo Ríos Botero acceso al predio ubicado en la calle 21 No. 23-60, en La Ceja, Antioquia, del cual es propietario.

TERCERO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal para que, en el término máximo de treinta (30) días siguientes a la notificación de esta sentencia, brinde una medida concreta y efectiva al señor Gerardo Ríos Botero que garantice el derecho a la vivienda de manera temporal hasta que se profiera decisión definitiva en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

CUARTO. EXHORTAR a la Alcaldía Municipal para que otorgue toda la información y asistencia, de manera gratuita y clara, al señor Javier Ríos Botero con el fin de que este acceda, de manera real y efectiva, a una solución transitoria de vivienda, y en caso de cumplir con los requisitos, le sea otorgada alguna de las soluciones de vivienda consignadas en el Plan de desarrollo municipal.

QUINTO. EXHORTAR a la Defensoría del Pueblo para que, en adelante, acompañe al señor Gerardo Ríos Botero, ya sea en la presentación o continuación, de las actuaciones ante la jurisdicción Contencioso Administrativa. La interposición de dichas acciones judiciales no deberá presentarse de manera posterior a los seis (6) meses, contados desde la notificación de esta providencia.

SEXTO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal que, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, retire de la red social Facebook y de su página institucional cualquier publicación que relacione el predio propiedad del señor Gerardo Ríos Botero con la Operación Fenix, y la consecuente acción de extinción de dominio.

SÉPTIMO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal que, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, que rectifique y aclare en su página institucional y en la red social Facebook que la demolición del predio ubicado en la calle 21 No. 23-60, en La Ceja, Antioquia, nada tiene que ver con la Operación Fénix ni con el tráfico y distribución de estupefacientes.

OCTAVO. Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General