REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-087 DE 2023

Ref.: Expediente T-8.199.500

Acción de tutela instaurada por Victoria Eugenia Dávila y otras contra el Consejo Nacional Electoral.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Hechos

1. Raissa Carrillo Villamizar[1] y Pedro Vaca Villarreal[2], actuando en nombre y representación de las periodistas Victoria Eugenia Dávila, Camila Zuluaga Suarez, Lina María Peña, Lariza Pizano Rojas, Andrea Dávila Claro, María Jimena Duzán, Claudia Guristatti, Máryuri Trujillo y Cecilia Orozco, instauraron acción de tutela por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida e integridad, a la libertad de expresar y difundir pensamientos y opiniones, a la libertad de prensa y al derecho a la no discriminación (art. 1°, 13, 20 y 73 C.P).

2. Las accionantes explicaron que los ataques en línea son una nueva esfera donde se llevan a cabo agresiones contra las mujeres periodistas relacionadas con el género, usualmente de naturaleza misógina y de contenido sexualizado. Indicaron que, en algunas circunstancias, este patrón proviene y beneficia a determinados grupos o actores políticos a través de estrategias de desinformación, amplificación e intimidación.

3. Con el fin de: *i)* evidenciar el patrón de violencia descrito; *ii)* demostrar que los ataques tienen origen en la acción de actores y grupos políticos; y *iii)* revelar que la sistematicidad y continuidad de esta clase de violencia es alentada o tolerada por parte de miembros y partidos o movimientos políticos, presentaron las agresiones en línea de

[1] Coordinadora de Atención y Defensa a Periodistas de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).
[2] Director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) para el momento de la presentación de la acción de tutela.

las que han sido víctimas luego de publicar sus investigaciones u opinión de manera independiente. Esto, en los siguientes términos[3]:

Periodista	Publicaciones de interés público que generan agresión	Violencia online basada en el género desatada por un político	Reacciones de miembros del partido y/o movimiento
Vicky Dávila	La periodista publicó un video de la llegada de Gustavo Petro y Carlos Caicedo a un evento en Magdalena. La publicación decía: "*A Gustavo Petro y a Carlos Caicedo los recibieron con huevos en Ciénaga-Magdalena*" Respuesta de Gustavo Petro: "*No Vicky, sé el daño que quisieran hacer tus palabras, pero la noticia no es así, en medio de una caluroso recibimiento, un grupo pagado por el clan Cotes aliado al clan Gnecco trato violentamente de sabotear la manifestación de Colombia Humana*".	**1.** El tweet inicial del político alcanzó casi 10.000 interacciones en la red social, con el cual pretendió desacreditar la labor periodística por razones ajenas a su ejercicio profesional, manipulando los vínculos familiares. **2.** Creación de Hashtags: #VickyNueraParaca **3.** Algunas agresiones mencionaron su condición de madre: "*Asco de mujer, Asco de mamá*" **4.** También se identificó una alarmante escalada en el tono de las agresiones con la creación de estos hashtags: #VickyPrepago #VickySicaria **5.** El hashtag #VickySicaria en una de las publicaciones que lo hizo viral, alcanzó hasta 8.000 interacciones en la red social Twitter. **6**. Se promovió como resultado de este incidente un movimiento para bloquear de manera masiva a la periodista (#bloqueovicky #vickymentirosa).	**1.** Carlos Caicedo, Gobernador del Magdalena: "*Vicky Dávila de Gnneco, que su parcialidad con los clanes del Magdalena no la haga perder el equilibrio y la precisión, esta no es la noticia*". **2.** La periodista le pidió a Gustavo Petro que interviniera. El político lo hizo en estos términos: "*El hashtag con el que atacan a Vicky no es de progresistas. Nadie debe ser macartizado. El debate es sobre argumentos no sobre personas*".
Cecilia Orozco	Carta pública de la directora nacional del Centro Democrático, replicada en redes por miembros del partido. Algunas de las expresiones de dicha carta: "*La imagen del día que queda nítida es la de la ligereza y falta de rigor con la que alimentan su empresa difamatoria y que no conoce límites a la hora de construir sus libelos con insinuaciones y titulares amarillistas*".	**1.** Una de las publicaciones relacionadas con este hecho, desde la cuenta oficial de la directora nacional del Partido, alcanzó casi 2.000 interacciones en la red social Twitter. **2.** Respuestas a la publicación inicial de la directora del centro democrático que incluyen agresiones en razón de género: "*Doctora Nubia, Cecilia Orozco es una periodista mediocre, su entendimiento y nivel intelectual no dan para más, la mayoría de mujeres de izquierda son así, bruticas*." 3. En algunas publicaciones incluyeron expresiones como: "*guerrillera disfrazada de periodista*"	**1.** Paloma Valencia, senadora del Partido: Réplica en redes sociales de su columna: "*Le tengo miedo a Cecilia Orozco*" **2.** Álvaro Uribe Vélez, senador del partido: "*Nubia Stella Martinez, directora del Centro Democrático, ha procedido con carácter y franqueza frente a la iracundia de Fake News*"
Camila Zuluaga	A través de la red social Twitter, la periodista compartió una conversación que sostuvo con un congresista, del cual no se conoce la identidad. En dicha conversación se puede observar cómo la periodista solicitaba una consulta a lo que este congresista responde: "*Anda mi amor bello*" "*Lo que quieras*" y "*Me divorcio mañana*", acosándola y buscando restarle seriedad al trabajo de la periodista.	Al exponer el problema la periodista recibió diversas agresiones con el fin de restarle importancia a la denuncia: **1.** "*Y desde cuando echar un piropo es cosa de la edad de piedra. Ese feminismo radical las tiene locas*". **2.** "*Pero ese es un congresista con MUY mal gusto!*". **3.** "*No pues, qué orgullo el de esta frentona aprovechándose de una conversación íntima. No le falta sinó empelotarse y cantar contra el patriarcado*". En otras ocasiones la misma periodista ha sido sujeto de la creación de hashtags como: #CamilitaEstasPillada en donde se identifica un lenguaje que infantiliza.	No hubo pronunciamiento por parte de ningún partido político.
Maryuri Trujillo	La periodista realizó una publicación sobre el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio del Líbano, Tolima. Hacía referencia a un evento organizado por la Alcaldía municipal, en un momento en	En respuesta a esta publicación algunas personas cercanas a la administración municipal emprendieron una campaña de desprestigio en contra de la periodista que posteriormente tuvo graves repercusiones en la red social Facebook. Según lo reportado por la periodista esta campaña incluyó mensajes en los que le pedían irse del pueblo	El alcalde se refirió a la periodista en radio municipal en la época de los hechos, pero omitió pronunciarse en contra de las agresiones que estaba recibiendo.

[3] Este cuadro es tomado de la acción de tutela y fue complementado con información adicional que se presenta en dicho escrito. Cfr. Expediente digital. Archivo "DEMANDA_1_10_2020 15_50_51.pdf". P. 14-20.

	el que regía en el país el Decreto de Aislamiento Preventivo Obligatorio.	pues ella no era recibida allí: 1. "*Fuera Maryuri Trujillo de nuestro pueblo, gente así solo sirve para sembrar mala energía (...)*" 2. "*Sera que la elejimos de alcalde del libano a esa chismosa envidiosa de mierda*". 3. "(...) *la verdad me entristece ver que al parecer ella tiene algo en contra de nuestro alcalde (...) porque no destaca lo bueno y siempre tienen que salir a mostrar lo malo de nuestro municipio, no creen que por querer opacar a nuestro alcalde están deteriorando la imagen de todo el pueblo?*" 4. "*Que pereza. Q fastidio ver que las noticias de ibague en noticias caracol las presenta la vomitiva de maryuri trujillo. Que le.cuesta sonreir y poner cara agradable cuando presenta noticias*".	
María Jimena Duzán	La periodista realizó una columna de opinión que tituló "*Uribe Fascista*". En esta columna se refiere a la campaña de desprestigio del partido Centro Democrático y del equipo de defensa del expresidente Álvaro Uribe en contra de la Corte Suprema de Justicia y sus magistrados, en razón del proceso judicial en contra del político. La periodista denunció que posterior a la publicación de esta nota fue objeto de diversas agresiones en donde ha encontrado amenazas y estigmatización a su trabajo periodístico.	La periodista denunció públicamente las amenazas que estaba recibiendo y en la cadena de respuestas de esta publicación se pueden ver varios mensajes que descalifican su labor periodística. "*M E N T I R O S A. Solo cuídate de tu propio veneno, te va a dar algo. @MJDuzan nos impresiona ver cómo te esfuerzas día a día para ser más desalmada, para eso escribiste la columna, todos están articulados en la banda*". "*Esa bruja guerrillera de la DUZZAN, ha demostrado con creces que es más peligrosa una persona llena de veneno CON LA PLUMA, que un idealista con un fusil*". Existe además un patrón de agresiones en donde se identifica el uso del lenguaje estigmatizante. Algunas de las agresiones directamente mencionan a algunos políticos a través de lo cual se trata de legitimar estas expresiones violentas: "*La perra pastrozo de maria jimena Duzan se enjuaga la boca a diario con Uribe*" "*A doña perra Maria Jimena Duzán, deje de hablar mierda vieja flacuchenta, el hecho de que usted sea sicaria de Petro no significa que tenga que hablar mierda de los demás*" "*Es lo que te mereces, perra sinvergüenza izquierdosa miserable y corrupta, periodística de pacotilla, fuiste una de las periodistas mayor enmermelada del perro santos,perra María Jimena duzan,izquierdosa*". La periodista recibió una amenaza a través de Twitter: "*la verdad colombianos hagan patria esta sra @MJDuzan deber ser violada, escupida, picada con motosierra y colgada en plaza Bolivar, hagan honor al nombre de paramilitares*".	María Fernanda Cabal, senadora del Centro Democrático se refirió en estos términos a una recomendación de Valeria Santos a la columna de Duzan: "*La empleada de Odebrecht, defensora de los 'guardabosques' que siembran minas -no árboles-, recomienda leer periodismo de odio. Qué falta les hacen los viajes a mundiales con la plata de las coimas*".
Lariza Pizano	El concejal del partido Centro Democrático Jorge Colmenares se refirió a la labor periodística de Lariza Pizano, hecho que fue replicado en redes sociales. Ante esto, la periodista reportó varias agresiones a su labor periodística.	Algunas agresiones vinculan este hecho con su vida profesional en estos términos: "*El colmo. La vanidad de @ClaudiaLopez no tiene límites. En semejante problema, haciéndose publireportajes. Y lo de Semana es inaceptable. ¿La contratista del distrito Lariza Pizano exeditora de esa revista, sigue metiendo la mano?*" "*Confidenciales sobre la situación en @RevistaSemana: Filtraciones y guerra fría en la redacción tras la salida de Lariza Pizano. Dicen que está rabiosa y no ha conseguido puesto. La revista intenta sacudirse de la militancia que la marcó*	Hubo varias publicaciones hechas desde la cuenta del concejal del Centro Democrático Jorge Colmenares desde su cuenta oficial de Twitter. En dichas publicaciones se hablaba de la periodista y su vínculo con la alcaldía de Claudia López: "*Un contrato millonario como este debería velar*

		durante el gobierno Santos. HILO:"	*por el interés común de nuestra ciudad, y no solo por el beneficio particular de Lariza Pizano. Con los recursos de Bogotá no se juega. #OrquestaDeFavores".*
Lina María Peña	La periodista se ha referido en reiteradas ocasiones a la labor del gobernador del Magdalena, Carlos Caicedo, miembro del movimiento "Colombia Humana". En concreto, se refirió a la construcción de las obras públicas CID de Bonda y Ciudad Equidad.	Como respuesta a estas publicaciones, la periodista ha sido objeto de algunas agresiones que mencionan su físico y sugieren un periodismo parcial: "*Lastima que esa gordita no sea Caicedista. Es por esa misma razón que no me la he traído para Inglaterra. Cuando cambie de ideología neoliberal o mejor dicho de clanes, que sería la misma vaina, entonces revisaremos el tema otra vez*". "*Santa Marta está cambiando y los periodistas enmermelados y la procuraduría no sirven en ese pueblo. Mira mami anda búscate buenos escoltas porque debe estar el mesías que te ahorca*." Adicionalmente, por hechos aislados, la periodista ha sido también objeto de algunos comentarios obscenos. Dichos comentarios incluyen estas expresiones: "*Cuanto pa un polvo?*" "*Por lo visto tas re buena*" "*Upaa rico el videito que tenés*".	No ha habido ningún pronunciamiento por parte del político.
Claudia Gurisatti	Gustavo Petro se refirió en una publicación en la red social Twitter a una supuesta relación que podría existir entre la periodista y Carlos Castaño. Ante esto sus seguidores agredieron a la periodista relacionando su trabajo periodístico con una presunta relación con Castaño.	Algunas de las agresiones trataron de afectar su trabajo con difamaciones sobre su vida personal para estigmatizar su trabajo periodístico: **1.** "*Claudia gurisatti representa todo lo que el país quiere dejar atrás cada que se pronuncia nos recuerda su romance con Carlos Castaño el asesino de Jaime Garzon ella lo sabe y debe de sentir vergüenza*". **2.** "*Claudia Gurisatti ataca a Gustavo porque sabe que él no se calla frente a su íntima relación con el Paramilitar más sanguinario de Colombia CARLOS CASTAÑO, asesino y violador sistemático de los DDHH, pero como es prePreriodista tienen tanta moral, que la tiene doble!*" **3.** "*Q hizo Claudia gurisatti para tener la primocia cuando entrevisto a Carlos castaño.??*"	Gustavo Petro: "*Señora @CGurisattiNTN24 Maduro no es mi amigo, así como tampoco lo fue Carlos Castaño. Trato de no dejarme manipular con la información que me brindan y lo hago, estudiando. Por eso jamás tomaría Whisky con un derramador masivo de sangre*". Esta publicación del político alcanzó aproximadamente 14.000 interacciones en la red social Twitter.
Andrea Dávila	La periodista venía desarrollando su ejercicio periodístico en la ciudad de Barranquilla. Alrededor del año 2012 empezó a reportar sobre temas de interés público relacionados con la gestión pública de algunos funcionarios públicos relacionados con la familia Char, reconocidos militantes del partido Cambio Radical. A raíz de estas publicaciones la periodista sufrió diversas vulneraciones a su derecho a la libertad de prensa. Estas vulneraciones llegaron a afectar tanto sus derechos que tuvo que modificar su residencia y trasladarse de la ciudad de Barranquilla.	En los últimos meses la periodista ha registrado algunas agresiones en línea que, si bien son sutiles, reproducen el descontento de un sector político con su trabajo periodístico. Algunas de estas agresiones son: - "*@andreadavilacaro habla la mierda mas grande de nuestro gobernantes no te dejes @jaimepumarejo#alerta rojabarranquilla*". "*Barranquilla solidaridad con esta joven dizque periodista hablando mal de bquilla pregunten por que la botaron declas emisoras en bquilla y santos la ayudo en Bogotá" - "psicopatía loca*" - "*ASESORA…..ASESORA…….Aseadora personal perdón asesora de quién*" - *"@andreadavilacla mire quien la botó ayer de su cama".*	N/A

4. Las accionantes pusieron de presente que las manifestaciones de violencia señaladas comportan un tono discriminatorio, infantilizan el oficio de las mujeres periodistas y en algunos casos incluyen a miembros de sus familias, teniendo en cuenta su rol de madres.

Aseguraron que las agresiones alcanzan tonos soeces y amenazantes que ponen en riesgo su integridad física, su salud y libertad de expresión y de prensa, y por lo mismo, generan autocensura.

5. Cuestionaron que el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) no hubiera adoptado ninguna medida para hacer cesar la violencia, sancionar a los responsables y prevenirla, con lo cual incumplió su deber de vigilar a los partidos políticos (art. 265 C.P.). Además, criticaron el hecho de que los partidos políticos y/o movimientos ciudadanos se hubieran favorecido de las agresiones, al alentarlas o tolerarlas.

6. Finalmente, indicaron que pretenden evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable que justificaron en el riesgo inminente y grave a su vida, integridad física y emocional, libertad de expresión y ejercicio profesional en la coyuntura actual del país.

7. Por lo anterior, solicitaron el amparo de los derechos fundamentales invocados y presentaron las siguientes peticiones: *i)* declarar que el CNE y los partidos y/o movimientos ciudadanos se favorecieron a costa de la violación de sus derechos en la medida que alentaron o toleraron de manera pasiva discursos violentos; *ii)* declarar que el CNE no cuenta con un mecanismo para tramitar denuncias en contra de los partidos y movimientos que respaldan estas conductas; *iii)* ordenar la creación de un mecanismo para canalizar los reclamos, de modo que pueda ejercer un control; *iv)* ordenar al CNE emitir un pronunciamiento público en relación con el deber de los partidos y movimientos políticos de respetar la libertad de prensa y la importancia de contar con periodistas mujeres; *v)* declarar que en Colombia existe un patrón de agresiones digitales a mujeres periodistas y otorgar un efecto *inter comunis* al fallo.

Nulidad de lo actuado

8. En un primer momento el asunto fue decidido por la Subsección A, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que mediante sentencia del 3 de diciembre de 202*0 declaró improcedente el amparo invocado.* Esta decisión fue confirmada por la Subsección C, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en providencia del 17 de marzo de 2021.

9. Sin embargo, mediante Auto 122 del 4 de febrero de 2022, la Sala Octava de Revisión[4] declaró la nulidad de todas las actuaciones surtidas a partir del auto admisorio de la demanda, salvo las pruebas recaudadas. Lo anterior, porque al integrar directamente el contradictorio de los terceros con interés legítimo en el asunto, la senadora Paloma Valencia Laserna expresó que la imposibilidad de haber actuado ante los jueces de tutela de instancia "*estaría vulnerando el derecho constitucional y convencional al debido proceso, derecho de defensa y derecho a la doble instancia*". La Corte encontró que, si bien lo expresado no constituía, de manera clara y expresa, la solicitud de nulidad de las actuaciones surtidas, sí evidenciaba una manifestación de su inconformidad respecto de la garantía efectiva de los derechos mencionados. Por eso concluyó que la decisión de declarar la nulidad era la más compatible con el debido proceso.

10. En consecuencia, ordenó a la Subsección A, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca reiniciar el proceso "*previa vinculación y notificación de los terceros con interés vinculados por la Corte Constitucional en el Auto del 22 de septiembre de 2021*", para lo cual debía, además, "*verificar la debida integración del contradictorio de todas las personas que activa o pasivamente se encuentren comprometidas en la parte fáctica de la presente acción*". Así

[4] Las actuaciones en sede de revisión fueron adelantadas por la Sala Octava de Revisión. Sin embargo, la conformación de las Salas varió a partir del 11 de enero de 2023.

mismo, le ordenó a la autoridad judicial que surtiera la única o la segunda instancia, remitir el expediente directamente al despacho del magistrado sustanciador para su revisión.

Trámite procesal

11. En cumplimiento de lo dispuesto en el Auto 122 de 2022, la Subsección A, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó vincular como litisconsortes necesarios por pasiva a: *i)* Gustavo Francisco Petro Urrego; *ii)* Carlos Eduardo Caicedo Omar; *iii)* Paloma Susana Valencia Laserna; *iv)* Álvaro Uribe Vélez; *v)* Jesús Antonio Giraldo Vega; *vi)* María Fernanda Cabal; *vii)* Jorge Luis Colmenares; *viii)* Movimiento Político Colombia Humana; *ix)* Partido Político Fuerza Ciudadana; y *x)* Partido Político Centro Democrático.

Contestación de la acción de tutela

12. Los principales argumentos de las contestaciones a la acción de tutela se resumen en el siguiente cuadro:

Consejo Nacional Electoral	Puso de presente que ni el artículo 265 de la Constitución, ni las leyes 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011 se refieren o establecen funciones relacionadas con las circunstancias planteadas por las accionantes, y que *el CNE no tiene competencia para controlar o sancionar el comportamiento de los actores políticos en la esfera privada de sus actuaciones*. Señaló que existen otros mecanismos a través de las vías penal y disciplinaria, y que, tratándose de comportamientos de congresistas que afecten derechos de terceros, existe un código de ética de la Ley 1828 de 2017. Precisó que la competencia para investigar y sancionar a los miembros de las respectivas colectividades políticas radica en cada partido o movimiento político. Destacó que las accionantes no probaron haber puesto en conocimiento los hechos ante estos últimos, ni ante el CNE[5]. Finalmente, adujo que ha liderado actuaciones en defensa de la igualdad de género y la no discriminación contra la mujer[6].
María Fernanda Cabal Molina, senadora.	Indicó que sobre este asunto se pronunció el 13 de octubre de 2021 en respuesta al Auto del 22 de septiembre de ese año, oportunidad en la cual refirió que lo manifestado por ella no podía ser considerado como un ataque en línea o agresión de género, pues es una respuesta en ejercicio de su legítimo derecho a la libertad de expresión. Sostuvo que, de no permitirse, sería una censura de su derecho a opinar; además, coartaría y desnaturalizaría su derecho de actividad política. Reiteró que no se presentó solicitud de rectificación y aclaró que su trino no se dirigió contra la periodista María Jimena Duzán, sino que se trató de un comentario a la ciudadana Valeria Santos. Por lo tanto, solicitó que se declare improcedente el amparo.
Carlos Eduardo Caicedo Omar, Gobernador del Magdalena	Reiteró la respuesta al Auto del 22 de septiembre de 2021 donde indicó que, en cuanto a la accionante Victoria Dávila, no se cumple el requisito de inmediatez por cuanto su inconformidad versa sobre unos trinos del 3 de agosto de 2019 y solo hasta agosto de 2020 presentó el amparo. En relación con la accionante Lina María Peña, no advirtió injerencia alguna de su parte en el actuar de los seguidores de la periodista, quien debe denunciar los comentarios en la red social Twitter. Mencionó que no es jurídicamente admisible considerar que actores, partidos o movimientos políticos han patrocinado o cohonestado las amenazas aducidas, dado que "*muchas de las manifestaciones verbales o escritas que se producen en el fervor de una campaña electoral, son propias del ejercicio mismo de la libertad de expresión y pensamiento de los simpatizantes o contradictores*"[7]. Estimó que las periodistas Dávila y Peña han sobrepasado las limitaciones del ordenamiento jurídico respecto del oficio que desempeñan "*al no guardar cuidado en lo atinente a la veracidad e imparcialidad (…) por lo que no en pocas ocasiones las publicaciones, reportajes o artículos de las mencionadas actoras cercenan el buen nombre y honra del suscrito o distorsionan las noticias*"[8].
Procuraduría 25 Judicial II para asuntos administrativos	Consideró que las agresiones verbales alegadas por las accionantes, han sido proferidas por ciudadanos "*que reaccionan a los comentarios de los líderes políticos, con la aquiescencia de estos, quienes no se pronuncian para solicitar respeto a la dignidad humana de las periodistas por parte de sus seguidores, sin que tampoco se avizore que el Consejo Nacional Electoral haya intervenido para advertir a los líderes militantes de partidos políticos sobre su responsabilidad ética, social y moral en sus intervenciones en las redes sociales*". Sin embargo, destacó que del acervo probatorio no se observa que la FLIP o alguna de las periodistas hubiera denunciado dichas amenazas e instigaciones

[5] Puso de presente que, según certificación emitida por la Subsecretaria de la corporación, las accionantes no han presentado alguna solicitud en este sentido ante la autoridad electoral, para obtener de esta un pronunciamiento sobre el particular. E xpediente digital. Archivo "CERTIFICACIÓN CUNDINAMARCA.pdf".
[6] Para el efecto allegó un "*informe de estrategia de comunicaciones, campaña contra la violencia política de la mujer y participación política*". Cfr. Informe del área de Asesoría de Comunicaciones y Prensa de la entidad Expediente digital. Archivo "Informe de genero - enerodiciembre 2019-2020 vrs final.pdf".
[7] P. 3.
[8] P. 4.

	ante el CNE. En todo caso, estimó necesario que los partidos políticos "*realicen pedagogía ciudadana en las redes, ya que la responsabilidad ética, social y moral que los líderes políticos tienen por el número de seguidores que tienen en las redes sociales, les demanda un quehacer más activo en la construcción de una convivencia pacífica orientada por el respeto a la dignidad humana*"

Sentencia objeto de revisión

13. En sentencia del 26 de mayo de 2022, la Subsección A, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca *negó el amparo invocado*. Indicó que el CNE cuenta con la facultad para sancionar a partidos y movimientos políticos, mas no para sancionar de manera directa a sus miembros o afiliados, atribución que le fue conferida a los comités de ética de cada organización política.

14. Explicó que, para que proceda la facultad sancionatoria del CNE debe estar acreditado, por un lado, que un partido o movimiento político conoció de la utilización de la violencia por parte de uno de sus miembros o afiliados como instrumento de la participación política y electoral, y aun conociendo dicha situación no adoptó los correctivos necesarios para que cesara la violencia; y por el otro, que se puso en conocimiento del CNE tal omisión. Ninguna de estas condiciones fue acreditada en el proceso. A juicio del Tribunal no es factible que el CNE, los comités de ética de los partidos y movimientos políticos, y autoridades como la Procuraduría y la Fiscalía, realicen un control sobre todos los mensajes y contenidos que se publican en redes sociales; de ahí la necesidad de denunciar.

15. Más adelante, analizó los hechos alegados por cada una de las accionantes y concluyó que, si bien no se evidenciaron actos de violencia en línea en su contra que provengan de partidos y/o movimientos políticos o de sus integrantes afiliados, sí se advirtió un marcado patrón de violencia en línea ejercido por terceras personas. Pese a no encontrar probada la vulneración, el Tribunal consideró que esta era la oportunidad para visibilizar que las redes sociales se han convertido en un instrumento de violencia contra las mujeres, especialmente contra las mujeres periodistas. Destacó la creciente problemática que supone el uso inadecuado e irresponsable de las redes sociales, especialmente en el ejercicio de la actividad política. Estimó necesario adoptar diversas medidas tendientes a evitar que las redes sociales de miembros y afiliados a partidos políticos se conviertan en instrumentos de violencia.

16. En consecuencia, ordenó *i)* al CNE, comunicar la sentencia a todos los partidos y movimientos políticos del país y *ii)* publicar en su página web las direcciones electrónicas de todos los partidos y movimientos políticos donde los ciudadanos podrán formular las quejas contra los miembros y afiliados. Así mismo, exhortó a todos los partidos y movimientos políticos para que *iii)* adopten en los códigos de ética directrices de comportamiento y decoro de sus miembros en el uso de redes sociales, en aras de evitar que estas herramientas de comunicación se conviertan en instrumentos de violencia o de incitación a la violencia en línea; *iv)* se adopte un papel más proactivo por parte de los comités de ética con el fin de evitar el uso inadecuado de las redes sociales por parte de sus miembros; y *v)* se realice al interior de partidos y movimientos políticos la socialización de la providencia.

17. Esta decisión no fue impugnada.

Pruebas

18. Las pruebas que obran en el expediente son las que a continuación se relacionan: *i)* anexo con los pantallazos de las agresiones en línea referidas en los hechos de la demanda[9]; *ii)* certificación expedida el 16 de octubre de 2020 por la Subsecretaria del CNE donde consta que no se encontró ninguna solicitud, denuncia, queja o querella referente a los hechos de la tutela[10]; y *iii)* Informe del área de Asesoría de Comunicaciones y Prensa del CNE "*estrategia de comunicaciones, campaña contra la violencia política de la mujer y participación política*"[11].

Actuaciones en sede de revisión

Selección del asunto

19. Con escrito del 10 de junio de 2021, diferentes organizaciones solicitaron la selección del asunto[12]. Consideraron que este caso proporciona una oportunidad para: *i)* desarrollar la línea jurisprudencial sobre una materia que no ha sido analizada de fondo -*violencia en línea contra las mujeres periodistas*-; *ii)* crear un precedente jurisprudencial desde la óptica de la responsabilidad que tienen las figuras públicas y las instituciones a las cuales estas figuras pertenecen; y *iii)* exponer las graves violaciones a los derechos de las mujeres periodistas en Colombia que cubren temas de alto interés público.

20. A juicio de las organizaciones, *existe un vacío normativo para la protección de las violencias en línea provocadas e instigadas por algunas figuras políticas.* Explicaron que según la Ley 1475 de 2011 las estructuras partidistas deben ser más responsables frente a las actuaciones de sus miembros y candidatos. Allí se estipuló que tienen la responsabilidad de tomar acciones disciplinarias respecto de sus miembros cuando "*incurra en hechos que atenten contra la buena fe o los intereses generales de la comunidad o la sociedad*". Sin embargo, la norma establece que la aplicación del mecanismo es para afectaciones de alcance colectivo, privando toda posibilidad de reclamos por la afectación de derechos individuales.

21. De otra parte, señalaron que la violencia política de género requiere un análisis riguroso y una ponderación de derechos, porque en ocasiones podría tener efectos contrarios a los discursos políticos protegidos por la libertad de expresión o al ejercicio periodístico. Finalmente, destacaron la urgencia de proteger los derechos fundamentales de las accionantes quienes sufren agresiones en línea que van desde amenazas de muerte hasta de violencia sexual, acoso sexual, amenazas a sus hijos, entre otros.

Auto del 22 de septiembre de 2021

22. Mediante Auto del 22 de septiembre de 2021 la Corte *i)* vinculó a diferentes actores, partidos y movimientos políticos para que se pronunciaran sobre los hechos; *ii)* ordenó remitir los poderes otorgados por las accionantes Máryuri Trujillo y María Jimena Duzán para actuar en el presente proceso; y *iii)* solicitó concepto a diferentes universidades.

---

[9] Expediente digital. Archivo "ANEXOS_1_10_2020 15_51_52". En este anexo, se incluyó una imagen descrita así: "*La siguiente prueba contiene material sensible, es extraída de un material multimedia de pornografía publicado en internet que usa la imagen de las periodistas reseñadas en la acción de tutela, sin embargo, para proteger su identidad y por el efecto re victimizante que podría tener atentamente se solicita la reserva de este medio de prueba. De igual forma, será entregada a las autoridades judiciales en caso de ser requerida*".

[10] Expediente digital. Archivo "CERTIFICACIÓN CUNDINAMARCA".

[11] Expediente digital. Archivo "Informe de genero - enerodiciembre 2019-2020 vrs final.pdf".

[12] Jonathan Bock Ruiz -director ejecutivo de la FLIP-, Raissa Carrillo Villamizar -apoderada de las accionantes y Coordinadora de Atención y Protección de Periodistas de la FLIP-, Daniela Ospina Noriega -asesora legal de la FLIP-, Carolina Botero, -directora de la Fundación Karisma- y Elisa Lees Muñoz -directora ejecutiva de International Women's Media Foundation-,

23. Si bien mediante Auto 122 de 2022 la Corte declaró la nulidad de lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, en dicha providencia se aclaró que esto sería "*salvo las pruebas recaudadas durante el proceso*". Por lo tanto, a continuación, se resumen las respuestas a lo solicitado en el Auto del 22 de septiembre de 2021[13]:

Interviniente[14]	**Respuesta**
Jorge Luis Colmenares Escobar, concejal de Bogotá[15]	1. No es cierto que su publicación se haya dado como un ataque en línea contra la periodista Lariza Pizano, que incite a la violencia o que se trate de comentarios de tipo discriminatorio que infantilicen su oficio. Se trata de un ejercicio de opinión y de control político en su calidad de concejal, a través del cual se informa a la ciudadanía y se advierte a los órganos competentes de la existencia de contratos con presuntas irregularidades otorgados a la periodista. Se han presentado las denuncias correspondientes y la Fiscalía delegada 212 seccional de la Unidad de Administración pública, adelanta la investigación criminal por la presunta comisión del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales[16]. 2. No se entiende por qué en la tutela se hace énfasis en un ataque sistemático, violento y denigratorio, ya que lo único que se puede evidenciar en el tweet es una publicación que refiere a un contrato de prestación de servicios que se adjudicó en beneficio de la periodista. 3. La periodista no agotó el requisito de procedibilidad de solicitud de corrección. De igual forma, debía presentar una solicitud de rectificación de la información.
Jesús Antonio Giraldo Vega, alcalde del Líbano, Tolima[17]	1. En el expediente no aparece audio o video que de manera directa agreda o realice afirmaciones en contra de la accionante, contrario a ello tiene muy buenas relaciones con la periodista. Tampoco aparece prueba alguna que refiera a agresiones fomentadas por funcionarios de la entidad territorial. 2. Ha indicado y establecido a sus funcionarios dentro del Código de Integridad del Municipio del Líbano el respeto por la libre expresión "*tanto de personas como de periodistas, así como de la oposición*"[18]. 3. El crecimiento exponencial de las redes sociales y plataformas ha venido de la mano con las llamadas "fake news", el "Cyber-bullying", generando su mal uso. Por eso las plataformas digitales han generado políticas de bloqueo y eliminación de cuentas.
Paloma Valencia Laserna, senadora[19]	1. De la columna de opinión "Yo sí le temo a Cecilia Orozco" por la cual fue vinculada, no se evidencia expresamente y ni siquiera por medio de una labor interpretativa, que de su contenido o interpretación pueda derivarse un ataque que configure violencia de género contra la periodista; se trató de una crítica. 2. No se advierte cómo la columna de opinión satisface los requisitos de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará para que se configure la violencia de género. Además, se debe demostrar cómo la columna no solo no estaría cobijada por el derecho a la libertad de expresión, sino cómo configura un contexto de violencia de género. 3. No se solicitó rectificación ante un "supuesto acto de violencia". Además, su actuación estuvo amparada por el derecho a la libertad de expresión.
Gustavo Petro Urrego[20]	1. Sobre el caso de Victoria Dávila: la respuesta al trino por ella publicado "*en ningún momento busco realizar o exponer los vínculos familiares de la periodista (…) y mucho menos en un prejuicio de género tal y como se me señala. (…) se basó en la realidad de los hechos donde por información de los mismos habitantes, personas que fueron pagadas por el clan Cotes aliado al Clan Gnecco, violentaron una manifestación pública que se realizaba*". La periodista quiso invisibilizar y minimizar la situación "*burlándose de este hecho que en todo sentido de la palabra, viola mis derechos políticos a ser elegido y la actividad política*". Luego de este hecho y por petición de la periodista solicitó a las personas que lo siguen en la red social, no atacarla y mantener un ambiente de paz y tranquilidad. 2. Respecto del caso de Claudia Gurisatti: fue en respuesta a un trino por ella publicado "*en donde hace unos señalamientos en mi contra diciendo que soy 'amigo el sátrapa asesino y violador de todos los DDHH, Maduro' cosa que es totalmente falsa y calumniosa*". En ninguna de las líneas del trino la vinculó, insinuó o señaló directa o indirectamente de tener una supuesta relación con el paramilitar Carlos Castaño.

[13] En este cuadro no se incluyeron las respuesta del Gobernador del Magdalena, Carlos Eduardo Caicedo Omar, y de la senadora María Fernanda Cabal, en tanto fueron resumidas en el acápite de "*Contestaciones a la acción de tutela*". Esto, porque ambos intervinieron luego de la declaratoria de la nulidad reiterando la respuesta allegada al Auto del 22 de septiembre de 2021.
[14] A pesar de haber sido vinculado, el expresidente Álvaro Uribe Vélez no se pronunció sobre el presente asunto.
[15] Escrito recibido el 25 de octubre de 2021.
[16] El concejal anexó a su escrito: i) el derecho de petición dirigido a la Fiscalía General de la Nación para que se adelante la investigación penal sobre el proceso contractual OFB-CD-46-2020; ii) el derecho de petición dirigido a la Personería de Bogotá a fin de que se adelanten las pesquisas necesarias sobre el proceso contractual No OFB-CD-46-2020; iii) la respuesta remitida por la Personería de Bogotá con radicado No 2020EE296339 en atención a la petición elevada; y iv) pantallazo consulta SPOA de la Noticia criminal No 2020 23596 OFB.
[17] Escrito recibido el 26 de octubre de 2021.
[18] P. 2.
[19] Escrito recibido el 16 de noviembre de 2021.
[20] Senador de la República al momento de radicar la contestación a la acción de tutela, esto es, 28 de mayo de 2022. En este cuadro se incluye el escrito allegado por Gustavo Petro Urrego dos días después de la sentencia proferida con ocasión del trámite surtido con posterioridad a la declaratoria de nulidad.

24. Por otro lado, la FLIP remitió el poder especial otorgado por María Jimena Duzán al señor Jonathan Carl Bock Ruíz, director de esa entidad, para actuar en el proceso. Este último envió un escrito mediante el cual, en su calidad de representante legal, designó a la abogada Raissa Carrillo Villamizar como apoderada principal.

Auto del 31 de octubre de 2022

25. En Auto del 31 de octubre de 2022, se solicitó al movimiento político Colombia Humana y a los partidos políticos Fuerza Ciudadana y Centro Democrático que informaran si habían iniciado averiguaciones o adelantado acciones con ocasión de los hechos puestos en conocimiento por las accionantes; y a todos los partidos y movimientos políticos que informaran si habían adoptado alguna directriz específica según el exhorto de la sentencia de primera instancia.

26. De otro lado, la Sala recordó que hasta el momento no se había recibido ningún concepto, razón por la cual solicitó nuevamente dicha información. Además, teniendo en cuenta que el caso involucra presuntos hechos de violencia en línea por razones de género, solicitó conceptos de organizaciones y universidades especializadas en la materia. En respuesta a este proveído se recibieron las siguientes comunicaciones:

Interviniente	**Respuesta**
Nuevo Liberalismo[21]	1. Es una colectividad fundada en los valores de la democracia y la libertad, lo cual implica "*la discusión y la crítica, sin dogmatismos, sin apelar a la violencia para alcanzar sus objetivos en defensa de los derechos fundamentales*" (art. 4, estatutos). 2. De manera reiterada han reconocido la deuda histórica con las mujeres, por lo que han abogado por "*políticas públicas que garanticen que serán sujetos de acciones afirmativas*" (art. 4). 3. A nivel institucional han actuado desde el respeto por la libertad de prensa y de expresión. Para garantía de lo anterior, los estatutos contemplan como obligación respetar y cumplir con la Constitución y la ley; y establece como prohibición irrespetar u ofender a otras personas (art. 8 y 9). Además, cuenta con un Veedor Nacional encargado de velar por la convivencia y el mantenimiento de las relaciones entre afiliados y el cumplimiento por parte de estos de los deberes constitucionales y legales (art. 31); y con un Tribunal Nacional de Garantías y Control Ético, como máxima instancia disciplinaria.
Colombia Justa Libres[22]	1. Mediante Resolución No. 09-22-09-2022 se pusieron en funcionamiento los comités institucionales del partido y se designó una coordinadora del Comité de Mujeres, "*con quien se dispuso el tema relacionado con ser mas inclusivos, buscando reconocer, restablecer y garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y fomentar la equidad y la igualdad de oportunidades*". 2. A través del Comité de Comunicaciones del partido se han establecido los lineamientos con el fin de realizar un adecuado manejo de las redes sociales (parágrafo, art., estatutos).
Cambio Radical[23]	1. Con el fin de garantizar el acceso en condiciones de igualdad, justicia, paz y libertad para las mujeres pertenecientes a esa colectividad, por medio de la Dirección del Comité Nacional de Mujeres, se adoptó el Protocolo de Atención y Prevención de Violencia Contra las Mujeres en Política del Partido, a través de la Resolución 035 del 25 de abril de 2022. En dicho Protocolo se encuentra incorporada, especificada y conceptualizada la violencia digital y las sanciones que el partido impondrá conforme corresponda. 2. Por medio del Comité Nacional de Mujeres y el Consejo de Control Ético garantizan los derechos de las mujeres. Además, cuenta con el "formato de denuncia atribuible a la violencia contra las mujeres en política". El Partido ha tramitado de manera prioritaria las investigaciones relacionadas con violencia política contra la mujer utilizando las herramientas establecidas dentro del ordenamiento jurídico.
Unión por la Gente[24]	1. El Partido debe realizar una reforma a su Código de Ética para cumplir el fallo del Tribunal, modificación que debe ser aprobada por la Asamblea Nacional del Partido. 2. Emitió la Circular No. 018 del 10 de agosto del del 2022, dirigida a los militantes del Partido, la cual fue publicada en la página web y enviada a sus correos electrónicos. A través de este documento se socializó el fallo y se exhortó a la militancia para que se abstuvieran de realizar cualquier tipo de ataques personales injuriosos y ofensivos, que denigren la dignidad humana de las mujeres y de todas aquellas personas que ejercen el periodismo en Colombia, so pena de que se inicien las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones a las que haya lugar.
Alianza Social Independiente[25]	Es necesaria una reforma a los estatutos para seguir las directrices ordenadas que deberá ser aprobada dentro de la Convención Nacional del partido en enero de 2023. No obstante, los estatutos vigentes

[21] Respuesta allegada el 5 de diciembre de 2022.
[22] Respuesta allegada el 6 de diciembre de 2022.
[23] Respuesta allegada el 6 de diciembre de 2022.
[24] Respuesta allegada el 6 de diciembre de 2022.

	contienen disposiciones que apuntan al respeto de la equidad de género (art. 7 y 127).
Conservador[26]	1. La tutela no se interpuso contra el partido y no han recibido ninguna queja relacionada con hechos de violencia machista, sexista, misógina, o cualquier tipo de violencia de género. 2. Cuando se tratan de conductas contrarias a lo establecido en los estatutos y en la ley, se da traslado a la veeduría del Partido quien es la dependencia encargada de llevar a cabo la instrucción del proceso. Si se encuentra una posible infracción a la ley, se corre traslado a los entes gubernamentales competentes. También cuenta con la secretaría técnica de la mujer, y desde allí se desarrollan una serie de políticas y actividades encaminadas a dignificar y fortalecer los derechos de las mujeres.
MIRA[27]	1. Desde sus inicios ha realizado acciones afirmativas para prevenir y no promover actos de agresión. Por ejemplo, el numeral 13 del artículo 11 de los Estatutos contempla como un deber de sus militantes y directivos velar por el buen nombre del Partido y cualquier otra persona o institución. El núm. 9°, art. 13 contempla como una prohibición ejecutar actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias. El núm. 13, art. 15 contempla como una causal para la pérdida de la condición de afiliado realizar injurias o calumnias o atentar en contra de la integridad física de cualquier otra persona. 2. El Código de Ética establece como deberes de los miembros del Partido, entre otros, el respecto, dignidad, decoro, así como condenar y rechazar toda actividad que atente contra la moral, contra el interés de los ciudadanos y la soberanía de la Nación.
Colombia Humana[28]	Juan Esteban Godoy Parra, en su calidad de enlace electoral de la Junta Nacional de Coordinación de Colombia Humana informó que el movimiento no fue notificado de las actuaciones en el presente trámite, razón por la cual solicitó el traslado del expediente. Por lo anterior, en Auto del 7 de febrero de 2023 la Sala dispuso vincular al movimiento político Colombia Humana para que se pronuncie sobre los hechos y pretensiones y, particularmente, sobre lo ordenado en el Auto del 31 de octubre de 2022. Para el efecto, se remitió una copia en medio magnético del expediente. El movimiento político guardó silencio.

Intervención ciudadana

27. Ana Bejarano Ricaurte, Emmanuel Vargas Penagos y Susana Echavarría Medina, aduciendo su calidad de asociados a la red de acceso a la justicia de *"El Veinte"*, solicitaron se conceda el amparo deprecado. Manifestaron que los eventos de violencia y acoso en redes a mujeres periodistas a nivel general, incluidos los aquí denunciados, vulneran derechos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de prensa, la igualdad y la no discriminación. Consideraron que de esa forma las periodistas son revictimizadas, porque a más de recibir la agresión inicial, sufren campañas de deslegitimación en su contra, ante todo porque las críticas que les hacen no tienen que ver con su producción periodística, sino que se trata de un ataque a su "*vida social y familiar, a su capacidad intelectual, a su aspecto físico y a su esfera íntima*" generalmente con epítetos "*sexualizantes y machistas*"[29].

28. Adujeron que el Estado tiene la obligación de propiciar un ambiente favorable para el ejercicio de la libertad de expresión, para lo cual se apoyaron en jurisprudencia de esta Corte y de Corte IDH[30]. Esta última que señala, sobre el ejercicio periodístico, que solo puede llevarse a cabo con libertad cuando sus ejecutores "*no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento*"[31]. Descendiendo al asunto bajo estudio mencionaron que las "*amenazas, agresiones e insultos en contra de las periodistas accionantes representan una limitante al ejercicio de su profesión y en consecuencia a su derecho a la libertad de expresión*"[32], con el agravante de que a tales agresiones les sigue una campaña de desprestigio avalada por "*miembros y partidos o movimientos políticos para fines electorales*"[33].

---

[25] Respuesta allegada el 6 de diciembre de 2022.
[26] Respuesta allegada el 6 de diciembre de 2022.
[27] Respuesta allegada el 6 de diciembre de 2022.
[28] Respuesta allegada el 23 de enero de 2023.
[29] Intervención ciudadana. P. 1.
[30] Sobre el particular, destacaron la "*obligación del Estado de frenar la reproducción de ataques a mujeres periodistas por parte de los miembros y partidos o movimientos políticos colombianos no solo como mecanismo de atención a la violencia de género y la discriminación, sino también para el cumplimiento de su deber democrático con la garantía del pluralismo en el ejercicio periodístico y en la democracia*". Intervención ciudadana. P. 9.
[31] Corte IDH., caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia. Sentencia del 3 de septiembre de 2012. Párr. 209. Cfr. Intervención ciudadana. P. 3.
[32] Intervención ciudadana. P. 4.
[33] Intervención ciudadana. P. 5.

29. También explicaron que, de acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, si bien los periodistas hombres y mujeres enfrentan los mismos riesgos, estas asumen "*riesgos específicos por el hecho de ser mujeres*"[34], que las hace blanco de ataques "*cuando no se someten a las reglas de la inequidad de género y los estereotipos concomitantes*"[35]. Citaron estadísticas de la Unesco sobre violencia en línea en contra de mujeres periodistas y refirieron como consecuencias de esa victimización el dejar de participar en redes sociales, "*no salir al aire o remover su nombre de las publicaciones, el 4% decidió dejar su trabajo y, finalmente, el 2% resolvió dejar de ejercer el periodismo definitivamente*"[36] y dejar su lugar de residencia por el nivel de hostigamiento en su contra, fenómeno sobre el cual se ha pronunciado la Corte Constitucional[37].

30. Finalmente, recordaron la obligatoriedad de adoptar medidas por parte del Estado para el ejercicio de la libertad de expresión de las periodistas, ya que los efectos de "*los hostigamientos y agresiones a mujeres periodistas y su posterior reproducción para fines electorales limitan la participación de las accionantes en el debate público y, en consecuencia, se reduce el pluralismo y se debilita la democracia*"[38].

Concepto Grupo de Litigio Estratégico Carlos Gaviria Díaz Universidad Industrial de Santander

31. Indicó que el ejercicio de la libertad de expresión encuentra limitantes cuando se pondera para la realización de otras garantías fundamentales según cada caso. Luego recordó los instrumentos nacionales e internacionales que buscan proteger a la mujer de situaciones, actuaciones o comportamientos que vulneren los derechos humanos. Con base en ello, señaló que "*si bien no existe la capacidad material para que los entes investigativos en materia judicial y/o disciplinaria monitoreen todos los ataques en redes sociales, sí es un asunto que les compete tomar acciones para prevenir y sancionar este tipo de actos en el marco de sus competencias. La ley impone esta obligación a todas las entidades del Estado y el escenario de violencia digital basada en el género contra periodistas no es la excepción*"[39].

32. Explicó que las violencias de género se maximizan cuando las mujeres se animan a participar y generar discusiones en los escenarios de debate que propician las redes sociales, "*pues estas últimas se entienden como una extensión del espacio público, respecto del cual han sido históricamente excluidas*"[40]. Por lo tanto, estimó que los ataques recibidos por las periodistas accionantes a través de las redes sociales "*dan cuenta de un patrón en el que los simpatizantes de los partidos políticos y algunos de sus miembros se valen de estereotipos sexistas como herramienta para silenciar las críticas que formulan las mujeres periodistas a sus referentes políticos*"[41].

33. Aseguró que existe una responsabilidad por parte del CNE de verificar que los comités de ética de los partidos políticos operen de acuerdo a los máximos estándares en materia de prevención de violencias basadas en género. Bajo ese entendido, le es dable al juez constitucional exigirle al CNE que ejerza la vigilancia activa a la conformación, estatutos y procedimientos de los comités de ética. De ahí que, a su juicio, el CNE

---

[34] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. "Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión", 31 de octubre de 2018. pág. 17, par. 12. Cfr. Intervención ciudadana. P. 5.
[35] ONU. "A/HRC/38/47 Erradicación de la violencia contra las periodistas: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias". 6 de mayo de 2020. Párr. 23. Cfr. Intervención ciudadana. P. 5.
[36] UNESCO, "Online violence against women journalists: a global snapshot of incidence and impacts". 2020. p. 11. Cfr. Intervención ciudadana. P. 6.
[37] Sentencia T-140 de 2021.
[38] Ibidem.
[39] Concepto. P. 8.
[40] Concepto. P. 9.
[41] Ibidem.

hubiera vulnerado los derechos de las accionantes, en la medida que "*no se observa que haya llevado a cabo acciones conducentes a que se incorporen protocolos de género y un enfoque integral de género en las comisiones de ética y demás procedimientos sancionatorios de los Partidos Políticos*"[42].

34. Precisó que, si bien las manifestaciones realizadas en Twitter no son consentidas o propiciadas por el CNE, este sí debería incorporar las medidas necesarias y acordes para evitar la discriminación de la mujer en el ejercicio de la política a través, por ejemplo, de la difusión de pedagogía y acciones comunicativas por parte de las autoridades públicas[43].

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

36. Las periodistas Victoria Eugenia Dávila, Camila Zuluaga Suárez, Lina María Peña, Lariza Pizano Rojas, Andrea Dávila Claro, María Jimena Duzán, Claudia Gurisatti, Maryuri Trujillo y Cecilia Orozco presentaron acción de tutela *contra el CNE*, al considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales al *no haber adoptado ninguna medida para hacer cesar la violencia en línea de la que han sido víctimas por su labor periodística*. Según las accionantes, este patrón de violencia proviene y beneficia a determinados grupos o actores políticos que se han favorecido de las agresiones al alentarlas o tolerarlas a través de estrategias de desinformación, amplificación e intimidación.

37. A partir de lo señalado en la acción de tutela y del trámite adelantado por esta corporación, corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si ¿el Consejo Nacional Electoral vulneró los derechos fundamentales de las accionantes a la dignidad humana, a la vida e integridad, a la libertad de opinión, a la libertad de prensa y a la no discriminación, por no sancionar a los actores, partidos y movimientos políticos vinculados, quienes presuntamente propiciaron o toleraron las agresiones en línea de las que han sido víctimas luego de publicar sus investigaciones en el ejercicio periodístico?

38. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará referencia a *i)* la violencia en línea contra las mujeres periodistas; *ii)* el derecho a la libertad de expresión en las redes sociales; y *iii)* el régimen sancionatorio de los actores, partidos y movimientos políticos. Con fundamento en lo anterior, resolverá el caso concreto.

La violencia en línea contra las mujeres periodistas

Aspectos generales sobre la violencia en línea contra las mujeres

---

[42] Concepto. P. 10.

[43] Al respecto, el Grupo de Litigio Estratégico Carlos Gaviria Díaz sugirió "*ordenar al CNE desarrollar una campaña durante época electoral orientada a promover el respeto y la integridad de las mujeres que participan en política y desarrollan su trabajo periodístico en este marco. La campaña, desde luego, tendrá que estar enfocada en visibilizar la violencia basada en género y prevenirla por parte de todos los actores que desarrollen actividades políticas en este contexto. Asimismo, para su diseño y ejecución, deberá contar con diversos actores de la sociedad civil que contribuyan al logro de esta, como también con el respaldo por parte de los partidos políticos*". Concepto. P. 11.

39. La Constitución Política de 1991 reconoció la igualdad entre hombres y mujeres, y otorgó una protección especial a estas últimas[44]. En concreto, el artículo 43 reafirmó que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades y que la primera no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Esta garantía ha sido interpretada en conjunto con el artículo 13 superior, lo que ha permitido a la Corte concluir "*que el derecho a la igualdad de las mujeres se aplica de manera trasversal en todos los aspectos de las relaciones sociales que a ellas les atañen*"[45].

40. La Corte Constitucional ha situado el fenómeno de la violencia "*en el contexto de la desigualdad estructural que históricamente ha sufrido la mujer, extrayéndolo de la privacidad del hogar y convirtiéndolo en un problema de la sociedad en general*"[46]. Esto ha llevado al reconocimiento del derecho fundamental de todas las mujeres a una vida libre de violencias y a la atribución de responsabilidad del Estado en su prevención, investigación y sanción.

41. La violencia de género sobre la mujer ha sido definida como "*aquella violencia ejercida contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. Pero no por el hecho de ser mujeres desde una concepción biológica, sino de los roles y la posición que se asigna a las mujeres desde una concepción social y cultural*"[47]. Este tipo de violencia se sustenta en las concepciones culturales que han determinado y aceptado la asignación de papeles delimitados en el desarrollo de la vida de hombres y mujeres, lo que ha llevado a la creación y permanencia de los denominados estereotipos de género que pueden tener tanto enfoques hacia lo femenino, como hacia lo masculino[48].

42. Esta corporación ha explicado que dicha violencia "*surge para preservar una escala de valores y darle un carácter de normalidad al orden social establecido históricamente según el cual existe cierta superioridad del hombre hacia la mujer*"[49] (subrayado original). Así mismo, ha reiterado que existe un tipo de violencia visible (relacionada frecuentemente con lesiones físicas y psicológicas) y otra "invisible" que responde a la violencia cultural y estructural que justifica numerosos discursos que implican desigualdad de la mujer respecto del hombre[50]. Al respecto, la Corte ha reconocido que "*la violencia contra la mujer constituye un problema social que exige profundos cambios en los ámbitos laboral, educativo, social y jurídico, a través de los cuales se introduzcan nuevas escalas de valores construidos sobre el respeto de los derechos fundamentales de las mujeres*"[51].

43. En igual sentido, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer *"Convención de Belem do Pará"*, establece en el artículo 1° que se entiende por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

---

[44] Por ejemplo, a través de los artículos 40 (participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública), 42 (igualdad de derechos y obligaciones en las relaciones familiares) y 53 (protección especial de la mujer en el ámbito laboral). Cfr. Sentencia T-140 de 2021.
[45] Sentencia T-140 de 2021.
[46] Ibidem.
[47] CORTÉS, Irene, Violencia de género e igualdad, Comares, S.L. 2013. p. 1. Cfr. Sentencia SU-080 de 2020, reiterada en la Sentencia T-028 de 2023.
[48] Según la Organización de Naciones Unidas "*un estereotipo de género es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar*". Cfr. https://www.ohchr.org/sp/issues/women/wrgs/pages/genderstereotypes.aspx
[49] Sentencias T-265 de 2016 y T-027 de 2017. Reiteradas en la Sentencia SU-349 de 2022.
[50] Sentencia SU-349 de 2022.
[51] Sentencia T-878 de 2014. Reiterada en la Sentencia SU-349 de 2022.

44. Recientemente, la Corte Constitucional se pronunció sobre un tipo de violencia contra las mujeres conocida como *violencia en línea*, *violencia digital* o *ciber violencia.* Así, en la Sentencia T-280 de 2022 la Corte acudió al "*[i]nforme de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos*" para definir la violencia en línea como "*(…) todo acto de violencia por razón de género contra la mujer cometido, con la asistencia, en parte o en su totalidad, del uso de las TIC, o agravado por este, como los teléfonos móviles y los teléfonos inteligentes, Internet, plataformas de medios sociales o correo electrónico, dirigida contra una mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada*"[52].

45. Así mismo, recordó que esa forma de violencia es multidimensional y se manifiesta en daños psicológicos y sufrimiento emocional, afectaciones físicas, aislamiento social, perjuicios económicos, reducción de la movilidad tanto en línea como en los espacios no digitales y autocensura[53]. Por eso destacó que, frente a la violencia de género en línea, los Estados deben hacer pedagogía sobre la gravedad de esta forma de violencia; implementar medidas internas de prevención; diseñar mecanismos judiciales idóneos y efectivos; proporcionar asistencia jurídica; asegurar una investigación coordinada de los hechos vulneradores; identificar a los responsables y sancionarles; establecer medidas de reparación (i.e. compensación financiera y atención en salud) y crear protocolos de investigación y actuación como garantías de no repetición[54].

46. En esa línea, explicó que la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA) y ONU Mujeres han formulado diferentes tipos de recomendaciones para combatir la violencia de género digital, relacionadas con la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico interno mediante la inclusión de esta forma de violencia como conducta sancionable y la distinción de los diferentes fenómenos que la constituyen[55]. Sin embargo, evidenció que en Colombia no existe una norma precisa que satisfaga dichas recomendaciones, razón por la cual exhortó al Congreso de la República "*para que cumpla con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos en relación con la prevención, protección, reparación, prohibición y penalización de la violencia de género digital*".

47. Como se observa, la violencia en línea no ha sido objeto de regulación en Colombia ni ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial, por lo que su visibilización se sustenta en los diferentes instrumentos internacionales, informes y artículos de diferentes organizaciones que se han pronunciado sobre el particular.

48. En efecto, se ha sostenido que cuando la Convención de Belem do Pará fue escrita y adoptada a principios de la década de 1990, la "esfera pública" no incluía el mundo en línea. Sin embargo, "*la sociedad ha cambiado radicalmente en los últimos 25 años y nuestras identidades, actividades e interacciones en línea son un componente cada vez más importante de nuestra vida pública, especialmente para figuras políticas, periodistas y otras personas que viven la mayoría de sus vidas en la esfera pública*"[56].

---

[52] ONU. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos*. (2018) A/HRC/38/47, párr. 23. Cfr. Sentencia T-280 de 2022.

[53] OEA. *Ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém Do Pará,* 2022, pp. 25 y 26. Cfr. Sentencia T-280 de 2022.

[54] OEA. *Ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém Do Pará,* 2022. P. 114-120. Cfr. Sentencia T-280 de 2022, f.j. 127.

[55] OEA. *Ciberviolencia y ciberacoso.* op. cit., 2022. P. 137-141.

[56] OEA. Combatir la violencia y línea contra las mujeres. Un llamado a la protección. White paper series. Edición 7. 2019. P. 7. Disponible en https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/20191125-ESP-White-Paper-7-VIOLENCE-AGAINST-WOMEN.pdf

49. En el "*Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos*"[57], la Relatoría explicó, sin desconocer las ventajas de las TIC, que el acceso de las mujeres y las niñas a internet ha facilitado su exposición a "*modalidades y expresiones de violencia en línea que se manifiestan en una serie de formas múltiples, interrelacionadas y recurrentes de violencia por razón de género*"[58]. También señaló que estos actos de violencia pueden llevar a que las mujeres se abstengan de usar internet, de aislarse socialmente, retirarse de la vida pública, e incluso, ha traído como consecuencias la movilidad reducida, esto es, la pérdida de libertad para desplazarse en condiciones de seguridad, o daños o sufrimientos psicológicos, físicos, sexuales o económicos[59].

50. Son diversas las manifestaciones y los efectos de la violencia en línea contra las mujeres. La Relatoría puso de presente, por ejemplo, que las TIC pueden ser un medio para hacer amenazas digitales, incitar a distintos tipos de violencia o difundir mentiras que perjudiquen la reputación[60]. Por lo anterior, destacó la importancia de que las diferentes formas de violencia en línea contra las mujeres y las niñas se aborden a través de medidas legislativas o de otra índole, respetando al mismo tiempo el derecho a la libertad de expresión, el acceso a la información, el derecho a la privacidad y la protección de datos.

51. Por eso resaltó que los Estados tienen, entre otras, las obligaciones de *garantizar* que tanto los agentes estatales como los no estatales se abstengan de incurrir en todo acto de discriminación o violencia contra la mujer; *prevenir*, lo cual incluye medidas para crear conciencia sobre la violencia contra las mujeres y las niñas facilitada por las TIC como formas de violencia contra la mujer; y *proteger*, a través del establecimiento de procedimientos para la supresión inmediata de un contenido perjudicial por motivos de género mediante la eliminación del material original o de su distribución, o por medio de medidas positivas para erradicar todas las formas de violencia aunque una persona no haya presentado una denuncia (por ejemplo, en el caso de los foros en línea que en general promueven la violencia contra la mujer).

52. En este punto, puso de presente una problemática relevante relacionada con la falta de mecanismos jurídicos para la asistencia de la violencia en línea contra la mujer, al señalar que "*muchos Estados no disponen de un marco jurídico integral para combatir y prevenir la violencia contra la mujer, en particular con respecto a disposiciones específicas sobre la violencia en línea contra la mujer y facilitada por las TIC, y tampoco se han adherido a todos los tratados fundamentales de derechos humanos. Esto crea múltiples obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas y transmite a los autores una sensación de impunidad*"[61].

53. Ahora bien, algunos grupos de mujeres, como las defensoras de los derechos humanos, las que participan en actividades políticas, como las parlamentarias, las periodistas, las blogueras, las mujeres jóvenes, aquellas pertenecientes a minorías étnicas y las mujeres indígenas, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, las mujeres con discapacidad y las mujeres de grupos marginados, son especialmente objeto de violencia facilitada por las TIC. A continuación, la Sala abordará el patrón de discriminación del que han sido víctimas las mujeres periodistas por el ejercicio de su

---

[57] Disponible en https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/OnlineViolence.aspx.
[58] Párrafo 14.
[59] Párrafos 26 y 27.
[60] Párrafo 31.
[61] Párrafo 79.

profesión y que se ha manifestado a través de múltiples tipos de violencia, entre ellos, la violencia digital.

La violencia en línea contra las mujeres periodistas

54. La Corte Constitucional ha resaltado el papel que desempeña el periodismo ejercido por mujeres para lograr una democracia más incluyente y diversa. Por eso ha destacado como un obstáculo para el ejercicio de su profesión, las diferentes discriminaciones de las que suelen ser víctimas las mujeres periodistas por su condición de género[62]. En concreto, ha señalado que las mujeres periodistas "*enfrentan peligros específicos por el hecho de ser mujeres, amenazas que suelen aumentar con la intersección de otras identidades como la raza y la etnia. Así, el hecho de que la violencia de género contra las mujeres periodistas se presente de manera frecuente, exige la aplicación de un análisis centrado en el género, capaz de contrarrestar la indiferencia, la neutralidad y la tolerancia frente a este tipo de violencia en el periodismo y los medios de comunicación*"[63].

55. En la Sentencia T-140 de 2021, esta corporación reconoció, a partir de diferentes informes, que la violencia contra las mujeres periodistas y en los medios de comunicación toma diferentes formas misóginas[64], entre ellas, que las periodistas víctimas de violencia de género enfrentan, por regla general, la "*sordera estatal, la falta de apoyo y el silencio de la redacción y de la gente en su entorno que las culpa por ser víctimas*"[65]; o que la violencia y las presiones que se presentan de modo recurrente en relación con las mujeres periodistas "*las empuja 'hacia la salida'*", situación que se torna aún más aguda cuando tienen lugar en ambientes sociales y culturales donde el modelo hegemónico es machista y patriarcal[66].

56. En aquella decisión, la Corte mencionó que las restricciones presentes en el ejercicio de los derechos de las mujeres periodistas suelen no recibir suficiente visibilidad y, comúnmente, pasan desapercibidas, pues no se reconocen "*como restricciones indebidas de la libertad de expresión; por eso, no pocas veces estas mujeres quedan desprotegidas y desatendida la especificidad de su situación, lo que implica, también, una gran deficiencia en la investigación y sanción*". De ahí que este tribunal señalara que tanto el Estado como los particulares deben respetar y proteger los derechos humanos con los estándares exigidos, lo que incluye la obligación de prevenir, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de actos de violencia y/o discriminación contra las mujeres periodistas y, en esa medida, deben actuar de una manera *deferente, no neutral e intolerante*[67].

57. Como se indicó previamente, el patrón de discriminación del que han sido víctimas las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión, se ha manifestado a través de múltiples tipos de violencia, entre ellos, la violencia digital. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que "*el ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento. Esos actos constituyen serios obstáculos para el ejercicio de la libertad de expresión*"[68]. Uno de tales obstáculos es la violencia digital o en línea.

---

[62] Sentencia T-140 de 2021.
[63] Ibidem.
[64] Cfr. Periodismo frente al sexismo. Informe presentado por Periodistas sin Fronteras visible en https://issuu.com/saladeprensa/docs/el_periodismo_frente_al_sexismo. Con información del año 2020, fue publicado con ocasión del día internacional de la mujer el 8 de marzo de 2021.
[65] Ibidem. El informe habla, además, de formas misóginas como: *i)* las salas de redacción tienden a funcionar en contra de los intereses de las mujeres y de otras minorías de género; *ii)* los ascensos suelen presentarse como recompensa a favores sexuales y, con gran frecuencia, esta práctica se tiene como una norma no escrita;
[66] Sentencia T-140 de 2021, f.j. 3.8.23.
[67] Sentencia T-140 de 2021, f.j. 3.8.31.
[68] Corte IDH, caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia. Sentencia del 3 de septiembre de 2012. Párr. 209.

58. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH publicó en 2018 un informe sobre la discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión[69]. En el documento explicó que las mujeres que habitan la región enfrentan obstáculos y prácticas discriminatorias estructurales que las excluyen del debate público, las cuales son particularmente graves "*en el caso de las mujeres que ejercen la libertad de expresión de manera activa y mantienen un alto perfil público, tales como las mujeres periodistas, las mujeres defensoras de derechos humanos y las mujeres políticas. Estos grupos de mujeres son doblemente atacados por ejercer la libertad de expresión y por su género*"[70].

59. Dentro de estas prácticas discriminatorias identificadas por la Relatoría, particularmente hablando de la situación de las mujeres periodistas en América, está la violencia en línea. Al respecto:

> "45. Las periodistas conforman uno de los grupos de mujeres particularmente afectados por esta forma de violencia de género[71]. Las mujeres periodistas y las trabajadoras de los medios de comunicación no sólo están más expuestas a ataques en línea que sus colegas varones[72] sino que, además, en los últimos años 'han sufrido un aumento de los insultos, el acoso y el hostigamiento en línea'[73]. Los ataques en línea que tienen como objetivo a las mujeres periodistas adquieren características específicas relacionadas con el género, y son generalmente de naturaleza misógina y de contenido sexualizado. Este tipo de violencia conduce a la autocensura y 'es un ataque directo contra la visibilidad de las mujeres y su plena participación en la vida pública'[74].
>
> 46. La UNESCO ha destacado que las formas más frecuentes de violencia en línea hacia las mujeres periodistas y las trabajadoras de los medios de comunicación incluyen el monitoreo y acecho, la publicación de datos personales, trolling, el desprestigio, la difamación o la descalificación, y el odio viral. (…).
>
> 47. El tipo de temática abordada por las mujeres periodistas también es un factor relevante en la prevalencia de la violencia en línea contra ellas. De acuerdo al Secretario General de Naciones Unidas, '[las] mujeres que cubren temas como la política, el derecho, la economía, el deporte y los derechos de la mujer, el género y el feminismo corren especial riesgo de ser víctimas de violencia en línea. Mientras que los hombres periodistas también son objeto de abusos en línea, los cometidos contra mujeres periodistas tienden a ser más graves'[75]. Esta tendencia también ha sido constatada por la UNESCO[76]. (…)"[77].

---

[69] Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf.

[70] Párrafo 3.

[71] *UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: consideración prioritaria del ámbito digital 2015. Pág. 193. Ver también: APC. Mapeo de violencia contra las mujeres relacionada con la tecnología. ¡Dominemos la tecnología! Marzo 2015. Según este estudio, la violencia de género relacionada con la tecnología afectaría principalmente a tres grupos de mujeres: a) aquellas en una relación con una pareja violenta; b) las profesionales con perfil público que participan en espacios de comunicación (por ejemplo, periodistas, investigadoras, activistas y artistas); c) y las mujeres sobrevivientes de violencia física o sexual. Las mujeres de entre 18 y 30 años serían las más vulnerables en los espacios digitales*.

[72] *En base a un estudio de la organización Demos, la UNESCO ha indicado que las periodistas y las presentadoras de noticieros de TV se han visto expuestas aproximadamente tres veces más a abuso en Twitter que sus equivalentes masculinos (un resultado que se invirtió en las otras categorías analizadas: políticos, celebridades y músicos). UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: 2017-2018. Informe mundial. 2017. Pág. 157*.

[73] *UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: 2017-2018. Informe mundial. 2017. Resumen Ejecutivo. Pág. 20. Ver también: UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: 2017-2018. Informe mundial. 2017. Pág. 155 y 154*.

[74] *ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos. A/HRC/38/47. 18 de junio de 2018. Párr. 29; Ver asimismo, ONU. 8 de marzo 2017. Comunicado de Prensa. Expertos de la ONU instan a los Estados y las empresas para abordar el abuso en línea basada en el género, pero alertan contra la censura*.

[75] *Asamblea General de Naciones Unidas. La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad. Informe del Secretario General. A/72/290. 4 de agosto de 2017. Párr. 10*.

[76] *UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: 2017-2018. Informe mundial. 2017. Pág. 157*.

[77] Informe sobre la discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 45 a 48.

60. La violencia contra las mujeres periodistas es un mal generalizado que simplemente muestra una faceta específica de la violencia generalizada contra la mujer. En efecto, acallar al periodista, pero sobre todo acallar a la mujer periodista, es una manifestación de la tendencia a que ciertos hechos no se develen, sobre todo en democracias deficitarias o con tendencia a gestionar sus problemáticas por canales distintos al dialogo racional. Sobre ello obsérvese lo siguiente, que refiere a un documento de la UNESCO:

> "el documento "The Chilling: Tendencias mundiales de la violencia en línea contra mujeres periodistas" de la UNESCO, [refiere que] los ataques en el mundo digital están diseñados para menospreciar, humillar y avergonzar; inducir al miedo, al silencio y a la retirada; desacreditar a las mujeres profesionalmente, socavando el periodismo de rendición de cuentas y la confianza en los hechos, así como frenar su participación activa en el debate público. ||La investigación del International Center for Journalists (ICFJ) para la UNESCO, presentada en este año, reveló que 73 por ciento de las periodistas encuestadas experimentaron violencia en línea durante su trabajo, con una de cada cinco periodistas afectaron ataques físicos que se asociaron con abuso en línea. ||Además, 41 por ciento han experimentado violencia en línea perpetrada como parte de campañas coordinadas de desinformación. Ese estudio, calificado como pionero por la UNESCO, se encontró con mujeres periodistas de 125 países en cinco idiomas. ||La directora ejecutiva de International Women's Media Foundation (IWMF), Elisa Lees Muñoz, enfatizó que "ninguna periodista debería enfrentar amenazas contra su vida y sustento por revelar verdades incómodas. Si no abordamos la epidemia de la violencia en línea, se eliminará el futuro de la diversidad en las narrativas".||**"Las periodistas necesitan una red de apoyo para continuar su trabajo en los medios de comunicación y para proteger nuestra democracia activa", destacó a su vez Craig Newmark, fundador de la Craig Newmark Philanthropies, para quien esta coalición permitirá una prensa más libre y diversa .**||La Coalition Against Online Violence, liderada por IWMF, lanzó además de la información más reciente sobre el abuso en línea, una propuesta que permitirá a los periodistas enfocarse en su seguridad en lugar de tener que buscar apoyo en caso de ser víctimas de censura, insultos , acoso, amenazas, provocaciones y otras conductas violentas.||**"La violencia en línea adopta muchas formas y es especialmente perjudicial para las mujeres de color, las mujeres de religiones minoritarias y las mujeres de la comunidad LGBTQ. No respeta las fronteras globales y exige respuestas colaborativas", enfatizó Joyce Barnathan, presidenta del ICFJ."**[78] (énfasis del original)

61. La Relatoría sostuvo, además, que los Estados están en la obligación de adoptar medidas positivas dirigidas a garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres en el ejercicio de la libertad de expresión. Señaló que, en el caso de las mujeres periodistas, esto se traduce, "*por una parte, en la obligación de los Estados de integrar la perspectiva de género en todas las iniciativas dirigidas a crear y mantener un entorno seguro y propicio para el periodismo libre e independiente. No basta garantizar a las mujeres periodistas un tratamiento idéntico al de sus compañeros hombres. La igualdad sustantiva puede requerir abordajes diferenciados de acuerdo con las necesidades y riesgos específicos de las mujeres periodistas en cada contexto*"[79]. Todo ello permite estar de acuerdo con las conclusiones de la 67ª conferencia de la Red Internacional de Periodistas con Visión de Género (RIPVG), (reunida en New York entre el 6 y el 17 de marzo de 2023), la cual permitió a las panelistas coincidir en que

> "la violencia digital tiene un componente de género pues a menudo las periodistas sufren agresiones relacionadas con la apariencia física, envío de imágenes obscenas y amenazas de violación, algo que no sucede con los hombres, teniendo como resultado la autocensura y afectaciones a la salud mental de las mujeres. La mayoría de las agresiones quedan impunes, incluso bajo la complicidad silenciosa de sus colegas, dado que el "anonimato" en línea no permite identificar a los agresores, además de los sistemas precarios para perseguir esta violencia por parte de las autoridades. Situación que se repite en casi todos los países, con mayor impacto en las mujeres afrodescendientes y de la comunidad LGBTIQ+. || Ser mujer y periodista incrementa el riesgo de acallar sus voces a través de la violencia simbólica y real, con efectos importantes para el pluralismo informativo y el derecho a la información para las audiencias. Estas acciones no solo censuran sus voces, sino que tienen un vínculo permanente con la violencia por cuestiones de género y la desigualdad en la vida

[78] https://www.iwmf.org/2021/08/violencia-digital-lastre-contra-mujeres-periodistas/
[79] Párrafo 69.

> pública, en concreto en los medios de comunicación. || Luego de casi dos horas de diálogo las panelistas llamaron a que: 1. los medios de comunicación generen protocolos para la atención de la violencia digital que enfrentan las periodistas en el ejercicio de su trabajo; 2. se garantice el acceso a la justicia y acompañamiento psicosocial para las periodistas; 3. las empresas mediáticas asuman su responsabilidad con su equipo de trabajo; 4. se deje de normalizar la violencia digital y garantizar a las periodistas un entorno seguro; 5. visibilizar la situación que permita a las periodistas identificar las agresiones veladas y se generen los mecanismos para las denuncias y acceder a la justicia; y 6. los Estados generen política públicas que garanticen entornos seguros para las mujeres periodistas."[80]

62. De igual forma, según la Relatoría, la obligación de prevención de la violencia contra las mujeres periodistas basada en el género implica adoptar ciertas medidas, como, *reconocer públicamente* que la discriminación y violencia basada en el género que enfrentan las mujeres periodistas, incluida la violencia en línea, constituyen ataques a la libertad de expresión y un riesgo para su ejercicio[81]. Así mismo, consideró que la referida obligación incluye *sanciones adecuadas y efectivas*. También mencionó que la prevención debe incluir medidas de *sensibilización y alfabetización mediática y digital* para generar conciencia en la sociedad acerca de que la violencia contra las mujeres periodistas basada en el género constituye un ataque a la libertad de expresión, así como divulgar información clara sobre los servicios y mecanismos legales disponibles para amparar a las víctimas de este tipo de actos[82].

63. En el mismo sentido, recomendó *capacitar al personal del Estado y los operadores de justicia*, para garantizar que "*cuenten con los conocimientos necesarios para identificar actos y manifestaciones de violencia en línea contra las mujeres periodistas, protegerlas en situación de peligro e investigar, enjuiciar y sancionar adecuadamente a los perpetradores*"[83]. Además, estimó que la prevención comprende la obligación de *recopilar información* cualitativa y cuantitativa sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres basada en el género que experimentan las mujeres periodistas, de conformidad con el artículo 8.h de la Convención de Belém do Pará.

64. Esta situación también ha sido objeto de estudio en Colombia. Por ejemplo, la campaña "No Es Hora De Callar" y el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes publicaron el informe "*Violencia de Género en contra de las mujeres periodistas en Colombia*" producto de una investigación sobre el impacto de las distintas formas de violencia contra las mujeres periodistas.

65. Particularmente sobre las agresiones a través de canales digitales, el informe "*encontró que el 25.5% de las periodistas participantes en este estudio ha sido víctima de agresiones que se refieren a violencia de género a través de canales digitales, debido a su trabajo*"[84]. Y en cuanto al canal a través del cual recibieron estas agresiones, mostró que "*la mayoría de las mujeres periodistas que fueron agredidas digitalmente recibieron esta agresión en sus redes sociales personales (66.7%). El segundo canal más común a través del cual se ejerce la violencia de género en contra de las mujeres periodistas colombianas son los comentarios de los lectores en las publicaciones (52.8%). Igualmente, llama la atención el hecho de que el 36.1% de las participantes que reportaron haber sido víctimas de violencia de género a través de canales digitales recibieron estas agresiones en las redes sociales de su trabajo, plataformas de mensajería (25%) y correo electrónico (19.4%)*"[85]. Las cifras internacionales son quizá más escandalosas, pues, en ellas se refiere que la violencia en línea contra mujeres periodistas, en relación con su trabajo, supera el 73%:

---

[80] http://www.redinternacionaldeperiodistas.com/?option=34&id=216
[81] Párrafo 83.
[82] Párrafos 90 y 91.
[83] Párrafo 93.
[84] Informe Violencia de Género en contra de las mujeres periodistas en Colombia. Campaña "No Es Hora De Callar" y Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes P. 19. Ver en https://obsdemocracia.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe_NEHDC.pdf
[85] Ibid.. P. 20.

> "El informe "Violencia en línea contra las mujeres periodistas: Instantánea mundial de la incidencia y las repercusiones" presenta las principales conclusiones de una encuesta realizada por la UNESCO y el Centro Internacional para Periodistas (ICFJ) a finales de 2020. Las respuestas de 714 periodistas y trabajadoras de medios de comunicación de 125 países plasman en números el panorama: el 73% de las mujeres encuestadas dijo haber sufrido violencia en línea. El 25% recibió amenazas de violencia física y el 18%, sexual. Estas amenazas salpicaron a diferentes personas: en el 13% de los casos, las amenazas de violencia fueron contra sus allegados. Los efectos de la violencia en línea para la salud mental fueron la consecuencia identificada con mayor frecuencia (26%), y el 12% de las encuestadas afirmó haber buscado ayuda médica o psicológica tras las agresiones. || El documento de UNESCO y ICFJ señala a su vez otros ejes a tener en cuenta. Por ejemplo, que el tema periodístico que mayores agresiones provocó fue el género (47%), seguido de la política y las elecciones (44%) y los derechos humanos y la política social (31%). Y que el 30% de las periodistas encuestadas respondieron a la violencia en línea autocensurándose en los medios sociales, el 20% dejó de interactuar en línea y el 18% impidió la participación del público específicamente…"

66. En definitiva, la violencia por razón de género cometida contra las mujeres a través del uso de las tecnologías es un tipo de agresión que las afecta de manera desproporcionada y que se ha exacerbado porque puede incluso incitar a otros tipos de violencia o amenazas en su contra. Las mujeres periodistas son víctimas de estas prácticas discriminatorias por el ejercicio de su profesión, lo que puede generar una grave afectación a la libertad de expresión y la autocensura. De ahí que el Estado colombiano esté en la obligación de adoptar las acciones necesarias para erradicar o confrontar este tipo de violencia a través de un marco jurídico integral que atienda las recomendaciones de los organismos internacionales.

El derecho a la libertad de expresión y las redes sociales

67. El artículo 20 de la Constitución Política consagró como garantía de toda persona "*la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación*".

68. Esta corporación ha sostenido que la libertad de expresión es un derecho humano por lo que implica, entre otras cosas, que es universal, que guarda una estrecha realización con otros derechos y libertades, y que es necesaria para asegurar la dignidad de la persona humana También lo ha definido como un derecho fundamental polifacético, que incluye la libertad de expresar ideas y opiniones (libertad de opinión), la libertad de difundir y recibir información, la libertad de prensa, la rectificación en condiciones de equidad y la prohibición de censura[86]. Además, para la Corte esta garantía "*juega un papel esencial en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas (CP art. 16) y en el desarrollo del conocimiento y la cultura (CP art. 71) [y] constituye un elemento estructural básico para la existencia de una verdadera democracia participativa (CP arts 1º, 3º y 40)*"[87].

69. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la evolución constante en las comunicaciones y la necesidad de estar conectados en orden a mantener un contacto cada vez más global, han provocado que en la actualidad Internet sea el medio de comunicación que más ha revolucionado la sociedad, el cual permite la conexión a través de chat, voz o vídeo[88]. El ejercicio del derecho a la libertad de expresión en Internet depende, en gran medida, de un amplio grupo de actores privados denominados *intermediarios*, sin los cuales no sería posible la circulación de contenidos. Entre los más relevantes se encuentran plataformas como Facebook, Twitter o Instagram[89].

---

[86] Sentencia T-203 de 2022.
[87] Sentencia C-010 de 2000.
[88] Sentencia SU-420 de 2019.
[89] RAMSEY, L. Brandjacking on Social Networks: Trademark Infringement by Impersonation of Markholders. Buffalo Law Review, 58. Disponible en: http://www.buffalolawreview.org/past_issues/58_4/Ramsey.pdf. Ver Sentencia T-031 de 2020. En esta decisión se explicó que, en términos generales, los intermediarios permiten a sus usuarios: "*(1) construir un*

70. Atendiendo a esta realidad, la Corte Constitucional precisó que, con la finalidad de enfrentar los vacíos normativos generados por la permanente evolución de la sociedad, la libertad de expresión "offline" es la misma "online"[90], por tanto la presunción a favor de este derecho tiene plena vigencia en el entorno digital. Lo anterior significa que esta garantía debe ser respetada por los Estados y protegida de intromisiones ilegítimas por parte de terceros. En la misma línea, este Tribunal explicó que están bajo sospecha de "*inconstitucionalidad las limitaciones sobre la libertad de expresión*"[91], por lo que en aplicación de los artículos 20 de la Constitución y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, no es posible verificar el contenido de lo que cualquier persona en uso de las plataformas descritas quiera publicar, transmitir o expresar, pues lo contrario llevaría a supeditar su divulgación a un permiso o autorización previa.

71. Ahora bien, la Corte ha señalado que las redes sociales en el marco de las nuevas tecnologías de comunicación son una herramienta que "*potencializa el derecho a la libre expresión permitiendo que las personas puedan expresar su opinión y difundir información desprovistas de barreras físicas o incluso sociales que en el pasado reducían esta posibilidad a ciertas personas y a ciertas estructuras; pero, por otra, que la rapidez y espontaneidad con la que se aplica y difunde la tecnología determina que el alcance del derecho a la libertad de expresión pueda generar mayores riesgos frente a los derechos de otras personas*"[92]. Por eso ha aclarado que, si bien las redes sociales implican un mayor riesgo de vulnerabilidad de derechos como el buen nombre, la intimidad o la imagen, ello no quiere decir que el uso de las plataformas "*implique una cesión de tales garantías y, en consecuencia, la libre y arbitraria utilización de los datos, ya sea videos, fotos y estados, entre otras, ni tampoco la publicación de cualquier tipo de mensaje, dado que, como se ha venido reiterando, la protección y límites de la libertad de expresión por medios de alto impacto también aplican a medios virtuales*"[93].

72. Al respecto, este Tribunal insiste en que, en la divulgación de ciertas opiniones o pensamientos, pueden identificarse expresiones desproporcionadas en relación con los hechos que se quieren comunicar o cierto grado de insulto que denotan la intención injustificada de dañar, perseguir u ofender a la persona. De ahí que lo publicado en redes sociales esté amparado por la libertad de expresión, pero también esté sujeto a límites, por lo que algunas publicaciones no se encuentran bajo la protección señalada en el artículo 20 de la Carta, ni por los instrumentos internacionales que la consagran[94].

73. En efecto, existen unos límites infranqueables en el ejercicio de la libertad de expresión, en virtud de los cuales está prohibida la propaganda a favor de la guerra; la incitación al terrorismo; la apología del odio nacional, racial, religioso *o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación*, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia); la pornografía infantil; y la incitación directa y pública a cometer genocidio[95]. De igual forma, esta corporación ha señalado que todas las personas son titulares de la libertad de expresión, pero el margen de protección al discurso es menor para algunos. Así, esta limitación "*tiene origen*

---

perfil público o semippúblico dentro de un sistema de enlazado; (2) articular una lista de otros usuarios con quienes puede compartirse una conexión; y (3) ver y explorar una lista de sus conexiones, así como de las conexiones hechas por otros dentro del sistema".

[90] Sentencia T-179 de 2019. Reiterada en la Sentencia SU-420 de 2019.
[91] Sentencia C-417 de 2009. Reiterada en la Sentencia SU-420 de 2019.
[92] Sentencia T-145 de 2016. Reiterada en la Sentencia SU-420 de 2019.
[93] Sentencia T-050 de 2016. Reiterada en la Sentencia SU-420 de 2019.
[94] Sentencia SU-420 de 2019.
[95] Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cfr. Sentencia SU-420 de 2019.

en dos aspectos; por una parte, la decisión voluntaria de una persona de asumir en sus actuaciones determinada notoriedad; y, por otra, la asunción de funciones públicas o de relevancia pública"[96].

74. En consecuencia, las siguientes subreglas deben irradiar cualquier ejercicio de armonización cuando se encuentra en juego la libertad de expresión: *i)* toda expresión está amparada *prima facie* por el derecho a la libertad de expresión; *ii)* en los eventos de colisión del derecho a la libertad de expresión con otros derechos fundamentales, en principio, aquél prevalece sobre los demás; *iii)* cualquier limitación de una autoridad pública al derecho a la libertad de expresión se presume inconstitucional, y por tanto debe ser sometida a un control constitucional estricto; y *iv)* cualquier acto de censura previa, por parte de las autoridades es una violación del derecho a la libertad de expresión, sin que ello admita prueba en contrario[97].

Régimen sancionatorio de los actores, partidos y movimientos políticos

75. La Ley 1475 de 2011 establece las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. En el artículo 1˚ dispone que estos se ajustarán a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, *equidad de género* y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos.

76. Así mismo, en el artículo 8 señala que los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 dicha ley. Esta última disposición prevé como faltas sancionables por acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos, entre ellas, "*utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral*".

77. De acuerdo con la competencia atribuida por la Constitución, el CNE tiene como función general regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden (art. 265 C.P.). Además, le fue asignada como atribución especial, entre otras, la de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y por los derechos de la oposición y de las minorías.

78. El artículo 39 de la Ley Estatutaria 130 de 1994[98] establece que, además de las funciones que le confiere la Constitución Política, el CNE deberá "*adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas (…) según la gravedad de la falta cometida*" (literal a., art. 39). En la misma línea, el artículo 13 de la Ley 1475 de 2011 refiere que el CNE es titular del ejercicio preferente en la competencia y

---

[96] Sentencia T-452 de 2022. Por ejemplo, en la Sentencia T-627 de 2012, la Corte reiteró que "*las declaraciones de altos funcionarios públicos -de nivel nacional, local o departamental- sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía*". También recordó que los límites del poder-deber de comunicación de los altos funcionarios públicos con la ciudadanía son *"(i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional. Además, el juicio de responsabilidad por extralimitación de estas barreras es de por sí estricto debido a su condición preeminente frente a la población, pero más aún cuando se utilicen los medios masivos de comunicación*".

[97] Ibidem.

[98] Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.

procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

79. El artículo 6 de la Ley 130 de 1994 dispone que los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente, pero en el desarrollo de su actividad "*están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política*". Atendiendo a este propósito, el artículo 8 de dicha ley estatutaria señala que "[c]*uando las actividades de un partido o de un movimiento sean manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento señalados en el artículo 6 de la presente ley, el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de su personería jurídica si la tienen*".

80. Es importante destacar que con el propósito de colaborar permanentemente en la consolidación de la moral pública, el legislador dispuso como obligación de los partidos y movimientos políticos, con o sin personería jurídica, crear Consejos de Control Ético cuya función principal será "*examinar al interior del respectivo partido o movimiento político la conducta y la actividad que cumplan aquellos servidores públicos que desempeñen funciones en la administración pública, en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva*" (art. 41, Ley 130 de 1994).

81. En concordancia con lo anterior, el artículo 44 de la referida ley indica que corresponde a los Consejos de Control Ético pronunciarse sobre la actividad de los miembros o afiliados en relación con el partido o movimiento político al que pertenezcan además de lo contemplado en el código de ética, cuando el miembro afiliado: *i)* infrinja las normas éticas establecidas por el partido o movimiento político; *ii)* incurra en hechos que atenten contra la buena fe o los intereses generales de la comunidad o la sociedad; *iii)* su conducta no corresponda a las reglas de la moral, la honestidad y el decoro público según las definiciones que para el efecto realice el código de ética del partido o movimiento político.

82. El artículo 4 de la Ley 1475 de 2011 impone a los partidos y movimientos políticos incluir dentro de sus estatutos cláusulas o disposiciones que deben contener, entre otros aspectos, un Código de Ética "*en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos*" (núm. 9, art. 4).

83. Ahora bien, se debe precisar que tratándose de miembros o afiliados al partido o movimiento político que ostente la calidad de congresista, la competencia radica en la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Así lo dispuso el artículo 2 de la Ley 1828 de 2017[99] en virtud del cual "[c]*orresponde a las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista de cada una de las Cámaras, el ejercicio de la acción ética disciplinaria contra los Senadores de la República y Representantes a la Cámara. Así mismo a la Plenaria de cada una de las Cámaras cuando hubiere lugar*". El artículo 3 del mismo cuerpo normativo prevé que esa ley aplica a Senadores de la República y Representantes a la Cámara "*que en ejercicio de su función transgredan los preceptos éticos y disciplinarios previstos en este Código, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Rama Jurisdiccional del poder público en materia penal o contencioso administrativa*".

84. En la misma línea, el artículo 10 refiere que las faltas ético disciplinarias "*se realizan por acción, omisión, por cualquier conducta o comportamiento ejecutado por el Congresista, que*

[99] Por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones.

conlleve el incumplimiento de los deberes, conductas sancionables previstas en el artículo 9, violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses, y por tanto darán lugar a la acción ética y disciplinaria e imposición de la sanción prevista en esta ley, sin detrimento de la competencia atribuida a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, en materia penal o contenciosa administrativa o a la Procuraduría General de la Nación".

85. El artículo 72 de la referida ley, que modificó el artículo 59 de la Ley 5 de 1992[100] sostiene que estas comisiones conocerán "*del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética y Disciplinario expedido por el Congreso*". Esta disposición también establece que el fallo sancionatorio que adopte la Comisión de Ética podrá ser apelado ante la Plenaria de la respectiva Corporación.

86. Bajo ese entendido, es necesario diferenciar entre la competencia del CNE para sancionar a los partidos y movimientos políticos, y la competencia de los Comités de Ética de cada organización política o de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, según el caso, para sancionar a sus miembros o afiliados. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades disciplinarias de los órganos de control -Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación-.

87. Con los elementos de juicio explicados en los capítulos precedentes la Sala Novena de Revisión procederá a examinar el caso concreto.

Caso concreto

Breve presentación del asunto

88. Las periodistas Victoria Eugenia Dávila, Camila Zuluaga Suarez, Lina María Peña, Lariza Pizano Rojas, Andrea Dávila Claro, María Jimena Duzán, Claudia Guristatti, Máryuri Trujillo y Cecilia Orozco, actuando a través de apoderado judicial, instauraron acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida e integridad, a la libertad de expresar y difundir pensamientos y opiniones, a la libertad de prensa y al derecho a la no discriminación. Lo anterior, porque han sido víctimas de diferentes *ataques en línea* a través de la red social Twitter, de naturaleza misógina y de contenido sexualizado, que buscan infantilizar su oficio y censurarlas. Cuestionaron que el CNE no hubiera adoptado ninguna medida para hacer cesar la violencia, sancionar a los responsables y prevenirla, y criticaron el hecho de que los partidos políticos y/o movimientos ciudadanos se hubieran favorecido de las agresiones, al alentarlas o tolerarlas.

89. En sentencia del 26 de mayo de 2022, la Subsección A, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el amparo invocado luego de concluir que no se evidenciaron actos de violencia en línea en contra de las accionantes que provinieran de partidos y/o movimientos políticos o de sus integrantes afiliados. Pese a ello, se advirtió un marcado patrón de violencia en línea ejercido por terceras personas, razón por la cual consideró que esta era la oportunidad para visibilizar que las redes sociales se han convertido en un instrumento de violencia contra las mujeres, especialmente contra las mujeres periodistas.

Análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

[100] Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.

(i) Legitimación en la causa por activa[101]

90. En el presente asunto, la Sala encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa, por cuanto las señoras Victoria Eugenia Dávila, Camila Zuluaga Suárez, Lina María Peña, Lariza Pizano Rojas, Andrea Dávila Claro, María Jimena Duzán, Claudia Gurisatti, Máryuri Trujillo y Cecilia Orozco interpusieron la acción de tutela a través Raissa Carrillo Villamizar[102] y Pedro Vaca Villarreal[103], coordinadora de Atención y Defensa a Periodistas y director ejecutivo -al momento de la presentación de la acción de tutela- de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), quienes afirmaron actuar en nombre y representación de las accionantes. Para el efecto, anexaron los poderes debidamente otorgados[104].

91. Se debe precisar que a partir de octubre de 2020 el señor Pedro Vaca Villarreal dejó de fungir como director de la Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP-. Con ocasión de la información solicitada por esta corporación, el director actual de esta organización envió un escrito mediante el cual, en su calidad de representante legal, designó a la abogada Raissa Carrillo Villamizar como apoderada principal del proceso.

(ii) Legitimación en la causa por pasiva[105]

92. La Sala considera que se acredita este requisito pues la acción de tutela fue interpuesta contra el Consejo Nacional Electoral[106], organismo al que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida e integridad, a la libertad de expresar y difundir pensamientos y opiniones, a la libertad de prensa y al derecho a la no discriminación. Esto, por no adoptar ninguna medida para hacer cesar la violencia en línea alegada, sancionar a los responsables y prevenirla.

93. De otra parte, mediante Auto del 22 de septiembre de 2021, esta corporación vinculó a los siguientes actores, partidos y movimientos políticos: *i)* Gustavo Petro, senador de la República al momento de la ocurrencia de los hechos; *ii)* movimiento político Colombia Humana; *iii)* Carlos Caicedo, gobernador del Magdalena; *iv)* partido político Fuerza Ciudadana; *iv)* Paloma Valencia, senadora de la República; *v)* Álvaro Uribe Vélez; *vi)* partido político Centro Democrático; *v)* Jesús Antonio Giraldo Vega, alcalde del Líbano, Tolima; *vi)* María Fernanda Cabal, senadora de la República; y *viii)* Jorge Colmenares, concejal de Bogotá.

94. Lo anterior porque, si bien la acción de tutela fue interpuesta contra el CNE, las accionantes afirmaron que los hechos de violencia en línea de los cuales fueron víctimas han sido originados o perpetuados por diferentes actores políticos y partidos o movimientos políticos. En concreto *i)* señalaron que la acción de tutela pretende, entre

---

[101] De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, toda persona podrá interponer la acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. La legitimidad para acudir a este mecanismo está prevista en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en virtud del cual puede ser instaurada *i)* directamente por el afectado; *ii)* a través de su representante legal; *iii)* por medio de apoderado judicial; o *iv)* por medio de un agente oficioso.

[102] Coordinadora de Atención y Defensa a Periodistas de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).

[103] Director ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) para el momento de la presentación de la acción de tutela.

[104] Expediente digital. Archivo "PODERES_1_10_2020 15_51_39.pdf".

[105] El artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y de los particulares que se encuentren en los supuestos establecidos por la misma norma. El artículo 42 del decreto referido, dispone que la solicitud de amparo procede contra particulares, entre otros, respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión (núm.9).

[106] De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 2085 de 2019 "*Por el cual se establece la estructura orgánica e interna del Consejo Nacional Electoral*", el CNE "*es un organismo autónomo, de origen constitucional, independiente de las tres ramas del poder público y hace parte de la organización electoral, el cual goza de la autonomía administrativa y presupuestal en los términos del artículo 265 de la constitución política y del presente Decreto Ley*".

otras cosas, demostrar que los ataques tienen origen en la acción de actores y grupos políticos, y revelar que la sistematicidad y continuidad de esta clase de violencia es alentada o tolerada por parte de miembros y partidos o movimientos políticos; *ii)* cuestionaron que los partidos políticos y/o movimientos ciudadanos se han favorecido de las agresiones, al alentarlas o tolerarlas; y *iii)* solicitaron, entre otras pretensiones, declarar que el Consejo Nacional Electoral y los partidos y/o movimientos ciudadanos se favorecieron a costa de la violación de sus derechos fundamentales en la medida que alentaron o toleraron de manera pasiva discursos violentos sobre los cuales no marcaron explícita distancia.

95. Lo descrito muestra que las accionantes atribuyen gran parte de la problemática planteada a los distintos actores o grupos políticos relacionados en los nueve casos descritos, ya sea por su acción u omisión.

(iii) Inmediatez[107]

96. Como anexo al escrito de tutela las accionantes allegaron capturas de pantalla de los trinos que califican como perpetuadores de la violencia en línea. Estos trinos se publicaron entre los meses de agosto de 2019 y junio de 2020, mientras que el amparo fue invocado el 6 de octubre de 2020, esto es, aproximadamente tres meses después del último trino cuestionado, término que la Sala considera razonable. Si bien el primer trino -referente a la periodista Victoria Dávila- data del 2 de agosto de 2019, para esta corporación es claro que las accionantes buscan acreditar la sistematicidad de la violencia en línea contra las mujeres periodistas. De ahí la necesidad de acudir a las distintas publicaciones y ataques recibidos en redes por un largo periodo de tiempo y respecto varias periodistas.

(iv) Subsidiariedad[108]

97. Como se indicó en acápites precedentes, el CNE tiene competencia para sancionar a los partidos y movimientos políticos, mientras que los Comités de Ética de cada organización política o de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, según el caso, la ostentan para sancionar a los miembros o afiliados de dichos partidos y movimientos políticos. Lo anterior, de conformidad con lo regulado en las leyes 5 de 1003, 130 de 1994, y 1475 de 2011.

98. Bajo ese entendido, en principio podría indicarse que las accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa judicial a través de los procedimientos sancionatorios a cargo del CNE o de los comités de ética, según lo previsto en la normatividad sobre la materia. Sin embargo, justamente uno de los puntos en debate es determinar si, como se alega en la acción de tutela, el CNE debió sancionar, de oficio, a los responsables de perpetuar la violencia digital. Este es un punto central en tanto el ordenamiento jurídico no especifica si los procesos sancionatorios se inician de oficio o a solicitud de parte.

99. También se debe considerar la naturaleza de los hechos denunciados, pues la normatividad que rige para los actores, partidos y movimientos políticos no contiene una

---

[107] El artículo 86 de la Constitución Política consagra que cualquier persona podrá interponer acción de tutela *"en todo momento"* al considerar vulnerados sus derechos fundamentales, expresión que es reiterada en el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991. Pese a la informalidad que caracteriza a este mecanismo, la jurisprudencia de esta corporación ha establecido que su interposición debe hacerse dentro de un plazo oportuno y justo contado a partir del momento en que ocurre la situación transgresora o que amenaza los derechos fundamentales. Cfr. Sentencias T-834 de 2005, T-887 de 2009 y SU-274 de 2019, entre otras.

[108] El requisito de subsidiariedad demanda que la persona, antes de acudir al mecanismo de tutela, haya ejercido las herramientas e instrumentos establecidos en el ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos.

referencia particular a los actos de violencia en línea, sino en general a la conducta de "*utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral*" (art. 10, Ley 1475 de 2011), o a las obligaciones de "*cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica*" (art. 6, Ley 130 de 1994).

100. Por lo tanto, la Sala considera que se acredita el requisito de subsidiariedad precisamente porque uno aspectos objeto de debate está relacionado con la efectividad y claridad de los mecanismos existentes para denunciar los hechos puestos en conocimiento por las accionantes.

101. Verificado el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala pasa a analizar el fondo del asunto.

Análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes

(i) Estudio sobre las acciones u omisiones del Consejo Nacional Electoral y los partidos o movimientos políticos vinculados

102. En esta oportunidad la Corte debe establecer si el Consejo Nacional Electoral vulneró los derechos fundamentales de las accionantes a la dignidad humana, a la vida e integridad, a la libertad de opinión, a la libertad de prensa y a la no discriminación, por no sancionar a los actores, partidos y movimientos políticos vinculados, quienes a su vez presuntamente propiciaron o toleraron las agresiones en línea de las que han sido víctimas luego de publicar sus investigaciones en el ejercicio periodístico.

103. Según se indicó previamente, de conformidad con el artículo 265 de la Constitución, el CNE tiene como función general regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden. Además, le fue asignada como atribución especial, entre otras, la de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y por los derechos de la oposición y de las minorías.

104. En concordancia con lo anterior, el artículo 39 de la Ley Estatutaria 130 de 1994 establece que, además de las funciones que le confiere la Constitución Política, el CNE deberá "*adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas (...) según la gravedad de la falta cometida*" (literal a., art. 39). En la misma línea, el artículo 13 de la Ley 1475 de 2011 refiere que el CNE es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

105. Por otro lado, el legislador dispuso como obligación de los partidos y movimientos políticos, con o sin personería jurídica, crear Consejos de Control Ético cuya función principal será "*examinar al interior del respectivo partido o movimiento político la conducta y la actividad que cumplan aquellos servidores públicos que desempeñen funciones en la administración pública, en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva*" (art. 41, Ley 130 de 1994). Así mismo, el artículo 4 de la Ley 1475 de 2011 impone a los partidos y movimientos políticos incluir dentro de sus estatutos cláusulas o disposiciones que deben contener, entre otros aspectos, un Código de Ética "*en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los*

afiliados a la organización política, en especial sus directivos" (núm. 9, art. 4). Tratándose de miembros o afiliados al partido o movimiento político que ostente la calidad de congresista, la competencia radica en la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

106. De lo expuesto se desprende que el CNE tiene la competencia para sancionar a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, más no a sus miembros, pues esto último está a cargo del Comité de Ética de cada organización o del Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

107. Bajo ese entendido, el CNE está facultado para sancionar al partido o movimiento en los casos en que advierta que la organización política incitó o perpetuó hechos de violencia o cuando el partido tuvo conocimiento de estas conductas ejercidas por sus miembros, pero no adelantó ninguna actuación tendiente a sancionarlas. Sin embargo, como lo puso de presente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia de instancia, el legislador no indicó expresamente si dichas facultades debían ser realizadas de oficio o a solicitud de parte y, en caso que fueran a solicitud de parte, cómo se debería poner en conocimiento de los comités de ética y del CNE, los presuntos actos de violencia como instrumento de la actividad política y electoral.

108. Para abordar esta problemática es necesario reiterar que la evolución constante en las comunicaciones y la necesidad de estar conectados en orden a mantener un contacto cada vez más global, han provocado que en la actualidad Internet sea el medio de comunicación que más ha revolucionado la sociedad, el cual permite la conexión a través de chat, voz o vídeo. La conexión permanente de las personas facilita que se informen según sus gustos y necesidades, al tiempo que les permite expresar sus ideas y pensamientos de forma abierta y disponible a toda la sociedad[109]. Por eso la Corte ha destacado que "*las nuevas dinámicas de interacción social llevaron a una evolución en cuanto al ejercicio de la libertad de expresión, a partir de los avances tecnológicos, frente a los cuales la justicia tiene el reto de decidir situaciones novedosas que difieren diametralmente de formas históricas de expresión, como eran la imprenta y los medios audiovisuales*"[110].

109. Lo expuesto implica que diariamente pueden existir un sinfín de publicaciones, respuestas e interacciones de todo tipo en las redes sociales. Una labor de verificación constante sobre las actividades que ejercen los miembros de los partidos y movimientos políticos *en sus redes sociales*, y sobre las *interacciones* que cada publicación genera, no solo sería dispendiosa e incluso de imposible cumplimiento, sino que podría traer consigo la imposición de una regla de censura sobre el ejercicio de la libertad de expresión.

110. Recuérdese que la libertad de expresión es un derecho fundamental polifacético, que incluye la libertad de expresar ideas y opiniones (libertad de opinión), la libertad de difundir y recibir información, la libertad de prensa, la rectificación en condiciones de equidad y *la prohibición de censura*[111]. Esta corporación ha explicado que la censura incluye formas *burdas*, "*como el recorte de una obra de arte, la prohibición de transmitir un contenido por los medios de comunicación o el control previo a la difusión de ciertos mensajes*"[112]; así como formas más *sofisticadas*, incluidas algunas de carácter indirecto, "*como el uso irregular de mecanismos de concesión de licencias, la distribución arbitraria de concesiones sobre el espectro electromagnético (que es necesario para llegar a la radio o a la televisión), el abuso de controles sobre el papel para periódicos u otras medidas destinadas a disuadir a comunicadores, periodistas y otros actores sociales de transmitir un mensaje, todo ello con el fin de inhibir, silenciar o*

[109] Sentencia SU-420 de 2019.
[110] Ibidem.
[111] Sentencia T-203 de 2022.
[112] Ibidem.

propiciar la autocensura en el ejercicio de la libertad de expresión, en sus dimensiones individual y colectiva"[113].

111. Suponer que el CNE o los comités de ética ejerzan una constante labor de verificación *sobre las publicaciones e interacciones en las redes sociales* de los miembros o afiliados a los partidos políticos sería avalar una especie de control previo a la difusión de ciertos mensajes, lo cual podría conllevar a una censura del derecho a la libertad de expresión. En todo caso, esto no es óbice para que el CNE y los consejos de control ético ejerzan la función de vigilancia a su cargo como una labor preventiva que implica de manera general la supervisión, investigación y sanción oficiosa de los actores, partidos o movimientos políticos.

112. En consecuencia, la Sala comparte la conclusión a la que llegó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el sentido de señalar que, si bien se advierte un déficit normativo sobre la ruta de acción específica para los casos de violencia en línea -punto que se abordará con mayor profundidad más adelante- ello no puede significar que exista un deber del CNE o de los comités de ética de hacer una *verificación previa de las interacciones en redes sociales.* De ahí que no resulte desproporcionado entender que para activar la función sancionatoria de estos organismos, es necesario que las víctimas pongan en conocimiento de los partidos o movimientos políticos, así como del CNE o de las autoridades competentes los hechos que consideran transgresores.

113. En el presente asunto, las accionantes *no acreditaron haber puesto en conocimiento de la entidad accionada, de los comités de ética o de autoridades como la Fiscalía General o la Procuraduría General de la Nación, los hechos de violencia en línea con el fin de adelantar los procedimientos sancionatorios de acuerdo a la normatividad vigente.* Por lo tanto, no es posible endilgar algún tipo de inactividad o pasividad de las autoridades o entidades competentes, pues sin la información que brinden quienes tienen conocimiento de los hechos resulta prácticamente imposible adelantar las acciones pertinentes, se reitera, no solo por la imposibilidad de verificar cada mensaje o interacción en las redes sociales, sino también por la censura que esa actividad generaría en el derecho a la libertad de expresión.

114. Por las razones expuestas la Sala concluye que el Consejo Nacional Electoral y partidos y movimientos políticos vinculados al presente proceso *no vulneraron los derechos fundamentales de las accionantes.*

115. Aunque la Corte no encontró acreditada la vulneración, estima pertinente destacar que el presente asunto requiere no solo de un análisis sobre las acciones u omisiones del Consejo Nacional Electoral y los partidos o movimientos políticos vinculados, sino de un estudio a partir de la perspectiva de género y un abordaje multinivel que permitan visibilizar la existencia de un patrón específico de discriminación dirigido contra las mujeres periodistas a través de la violencia digital o en línea, según se aborda a continuación:

(ii) Reconocimiento sobre la existencia de un patrón de discriminación dirigido contra las mujeres a través de la violencia en línea. Déficit normativo sobre la ruta de acción específica para los casos de violencia en línea ante el Consejo Nacional Electoral y los partidos o movimientos políticos

[113] Ibidem.

116. Como se evidenció previamente, el CNE está facultado para sancionar al partido o movimiento en los casos en que advierta que la organización política incitó o perpetuó hechos de violencia o cuando el partido tuvo conocimiento de estas conductas ejercidas por sus miembros, pero no adelantó ninguna actuación tendiente a sancionarlas. Sin embargo, el legislador no indicó expresamente si dichas facultades debían ser realizadas de oficio o a solicitud de parte y, en caso que fueran a solicitud de parte, cómo se debería poner en conocimiento de los comités de ética y del CNE, los presuntos actos de violencia como instrumento de la actividad política y electoral. Adicionalmente, el ordenamiento jurídico *no prevé una ruta específica para los casos de violencia en línea* en lo que se relaciona concretamente con las facultades sancionatorias a cargo del CNE o de los comités de ética objeto de debate en esta ocasión.

117. La falta de una reglamentación específica sobre dicha materia impide el debido y completo reconocimiento sobre la existencia de la violencia digital, en línea o ciber violencia contra las mujeres. La evolución de las TIC ha incrementado la posibilidad de interacción, pero al mismo tiempo ha aumentado y agravado la violencia que se ejerce contra las mujeres por razón del género. Es pertinente recordar que estos actos de violencia pueden llevar a que las mujeres se abstengan de usar internet, de aislarse socialmente, retirarse de la vida pública, e incluso, ha traído como consecuencias la movilidad reducida, esto es, la pérdida de libertad para desplazarse en condiciones de seguridad, o daños o sufrimientos psicológicos, físicos, sexuales o económicos[114].

118. De ahí que la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, insista en la importancia de que las diferentes formas de violencia en línea contra las mujeres y las niñas se aborden a través de *medidas legislativas o de otra índole*, respetando al mismo tiempo el derecho a la libertad de expresión, el acceso a la información, el derecho a la privacidad y la protección de datos.

119. Por eso resaltó que los Estados tienen, entre otras, las obligaciones de *garantizar* que tanto los agentes estatales como los no estatales se abstengan de incurrir en todo acto de discriminación o violencia contra la mujer; *prevenir*, lo cual incluye medidas para crear conciencia sobre la violencia contra las mujeres y las niñas facilitada por las TIC como formas de violencia contra la mujer; y *proteger*, a través del establecimiento de procedimientos para la supresión inmediata de un contenido perjudicial por motivos de género mediante la eliminación del material original o de su distribución, o por medio de medidas positivas para erradicar todas las formas de violencia aunque una persona no haya presentado una denuncia.

120. Esto afecta de manera diferenciada a ciertos grupos de mujeres que participan en actividades políticas, como las periodistas. Dentro de estas prácticas discriminatorias identificadas por la Relatoría para la Libertad de Prensa de la CIDH, particularmente hablando de la situación de las mujeres periodistas en América, está la violencia en línea.

121. Al respecto, la Relatoría precisó que las mujeres periodistas y las trabajadoras de los medios de comunicación "*no sólo están más expuestas a ataques en línea que sus colegas varones*[115] *sino que, además, en los últimos años 'han sufrido un aumento de los insultos, el acoso y el*

[114] Párrafos 26 y 27.

[115] *En base a un estudio de la organización Demos, la UNESCO ha indicado que las periodistas y las presentadoras de noticieros de TV se han visto expuestas aproximadamente tres veces más a abuso en Twitter que sus equivalentes masculinos (un resultado que se invirtió en las otras categorías analizadas: políticos, celebridades y músicos). UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: 2017-2018. Informe mundial. 2017. Pág. 157.*

hostigamiento en línea'[116]. *Los ataques en línea que tienen como objetivo a las mujeres periodistas adquieren características específicas relacionadas con el género, y son generalmente de naturaleza misógina y de contenido sexualizado. Este tipo de violencia conduce a la autocensura y 'es un ataque directo contra la visibilidad de las mujeres y su plena participación en la vida pública'*[117]"[118]. La Relatoría también recordó que, según la UNESCO, "*las formas más frecuentes de violencia en línea hacia las mujeres periodistas y las trabajadoras de los medios de comunicación incluyen el monitoreo y acecho, la publicación de datos personales, trolling, el desprestigio, la difamación o la descalificación, y el odio viral. (...)*".

122. Basta una simple lectura de las interacciones en la red social Twitter a los trinos publicados por las accionantes para constatar que *la violencia en línea contra las mujeres periodistas es una realidad que va en aumento*. Las actoras han recibido insultos, amenazas, y comentarios que buscan descalificar su trabajo periodístico o generar un odio viral en su contra, como se ilustra a continuación[119]:

(i) Vicky Dávila: la periodista publicó un video de la llegada de Gustavo Petro y Carlos Caicedo a un evento en Magdalena. Las interacciones y respuestas de terceros a esta publicación incluyen hashtags como *"#VickyNueraParaca, #VickyLaSicaria, #PARACA*", y comentarios como "*sabemos que #vickynueraparaca es una de tantas periodistas prepago*", "*asco de mujer..asco de mama*", "*maldita asquerosa*", "*Vicky Dávila demostró sus verdaderas raíces, muy seguramente viene de familia vulgar, un padre abusivo familiares violentos, pobre Vicky quien sabe q ejemplo le dieron para quedar como una gamina, ñera, petrista y vulgar mujer q asco*", "*Vicky Dávila no tiene dignidad de periodista. Y si ha vendido su alma!!! Me imagino lo que habrá hecho con su cuerpo!!! Que asco de mujer! Todo lo que toca Uribe se pudre!!!*".

(ii) Cecilia Orozco: la senadora Paloma Valencia publicó una Columba denominada "Le tengo miedo a Cecilia Orozco". Las interacciones y respuestas de terceros a esta publicación incluyen hashtags como "#ElOcasoDeCeciliaOrozco" y comentarios como "*activista guerrillera disfrazada de PERIODISTA*", "*Doctora Nubia, Cecilia Orozco es una periodista mediocre, su entendimiento y nivel intelectual no dan para más, la mayoría de mujeres de izquierda son así, bruticas*".

(iii) Camila Zuluaga: la periodista compartió una conversación que sostuvo con un congresista, del cual no se conoce la identidad. En dicha conversación se puede observar cómo la periodista solicitaba una consulta a lo que este congresista responde: "*Anda mi amor bello*" "*Lo que quieras*" y "*Me divorcio mañana*". Las interacciones y respuestas de terceros a esta publicación incluyen comentarios como "*Pero ese es un congresista con MUY mal gusto!*", "*No pues, qué orgullo el de esta frentona aprovechándose de una conversación íntima. No le falta sinó empelotarse y cantar contra el patriarcado*", "*Y desde cuando echar un piropo es cosa de la edad de piedra. Ese feminismo radical las tiene locas*".

---

[116] *UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: 2017-2018. Informe mundial. 2017. Resumen Ejecutivo. Pág. 20. Ver también: UNESCO. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: 2017-2018. Informe mundial. 2017. Pág. 155 y 154.*

[117] *ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos. A/HRC/38/47. 18 de junio de 2018. Párr. 29; Ver asimismo, ONU. 8 de marzo 2017. Comunicado de Prensa. Expertos de la ONU instan a los Estados y las empresas para abordar el abuso en línea basada en el género, pero alertan contra la censura.*

[118] Informe sobre la discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 45 a 48.

[119] Expediente digital. Archivo "ANEXOS_1_10_2020 15_51_52.pdf".

(iv) Maryuri Trujillo: la periodista realizó una publicación sobre el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio del Líbano, Tolima. Hacía referencia a un evento organizado por la Alcaldía municipal, en un momento en el que regía en el país el Decreto de Aislamiento Preventivo Obligatorio. Las interacciones y respuestas de terceros a esta publicación incluyen comentarios como "*Que pereza. Q fastidio ver que las noticias de ibague en noticias caracol las presenta la vomitiva de maryuri trujillo. Que le.cuesta sonreir y poner cara agradable cuando presenta noticias*". Además, según lo informado en la acción de tutela, se inició una campaña de desprestigio en contra de la periodista que incluyó mensajes en los que le pedían irse del pueblo pues ella no era recibida allí: "*Fuera Maryuri Trujillo de nuestro pueblo, gente así solo sirve para sembrar mala energía (...)*", "*Sera que la elejimos de alcalde del libano a esa chismosa envidiosa de mierda*", "(...) *la verdad me entristece ver que al parecer ella tiene algo en contra de nuestro alcalde (...) porque no destaca lo bueno y siempre tienen que salir a mostrar lo malo de nuestro municipio, no creen que por querer opacar a nuestro alcalde están deteriorando la imagen de todo el pueblo?*".

(v) María Jimena Duzán: la periodista realizó una columna de opinión que tituló "*Uribe Fascista*". Las interacciones y respuestas de terceros a esta publicación incluyen comentarios como "*M E N T I R O S A. Solo cuídate de tu propio veneno, te va a dar algo. @MJDuzan nos impresiona ver cómo te esfuerzas día a día para ser más desalmada, para eso escribiste la columna, todos están articulados en la banda*", "*Esa bruja guerrillera de la DUZZAN, ha demostrado con creces que es más peligrosa una persona llena de veneno CON LA PLUMA, que un idealista con un fusil*", "*La perra pastrozo de maría Jimena Duzan se enjuaga la boca a diario con Uribe*", "*A doña perra María Jimema Duzán, deje de hablar mierda vieja flacuchenta, el hecho de que usted sea sicaria de Petro no significa que tenga que hablar mierda de los demás*". Igualmente, se observan amenazas como "*la verdad colombianos hagan patria esta sra @MJDuzan deber ser violada, escupida, picada con motosierra y colgada en plaza Bolivar, hagan honor al nombre de paramilitares*".

(vi) Lariza Pizano: el concejal Jorge Colmenares se refirió a la labor periodística de Lariza Pizano, hecho que fue replicado en redes sociales. Las interacciones y respuestas de terceros a esta publicación incluyen comentarios como "*El colmo. La vanidad de @ClaudiaLopez no tiene límites. En semejante problema, haciéndose publireportajes. Y lo de Semana es inaceptable. ¿La contratista del distrito Lariza Pizano exeditora de esa revista, sigue metiendo la mano?*", "*Confidenciales sobre la situación en @RevistaSemana: Filtraciones y guerra fría en la redacción tras la salida de Lariza Pizano. Dicen que está rabiosa y no ha conseguido puesto. La revista intenta sacudirse de la militancia que la marcó durante el gobierno Santos*".

(vii) Lina María Peña: la periodista se refirió en varias ocasiones a la labor del gobernador del magdalena, Carlos Caicedo, miembro del movimiento Colombia Humana. Las interacciones y respuestas de terceros a esta publicación incluyen comentarios como "*Lastima que esa gordita no sea Caicedista. Es por esa misma razón que no me la he traído para Inglaterra. Cuando cambie de ideología neoliberal o mejor dicho de clanes, que sería la misma vaina, entonces revisaremos el tema otra vez*", "*Santa Marta está cambiando y los periodistas enmermelados y la procuraduría no sirven en ese pueblo. Mira mami anda búscate buenos escoltas porque debe estar el mesías que te ahorca*".

(viii) Claudia Gurisatti: Gustavo Petro se refirió en una publicación a un supuesto encuentro entre la periodista y Carlos Castaño. Las interacciones y respuestas de terceros a esta publicación incluyen comentarios como "*Claudia gurisatti representa todo lo que el país quiere dejar atrás cada que se pronuncia nos recuerda su romance*

con Carlos Castaño el asesino de Jaime Garzon ella lo sabe y debe de sentir vergüenza", "*Claudia Gurisatti ataca a Gustavo porque sabe que él no se calla frente a su íntima relación con el Paramilitar más sanguinario de Colombia CARLOS CASTAÑO, asesino y violador sistemático de los DDHH, pero como es prePreriodista tienen tanta moral, que la tiene doble!*", "*Q hizo Claudia gurisatti para tener la primocia cuando entrevisto a Carlos castaño.??*".

(ix) Andrea Dávila: en la acción de tutela se indicó que la periodista venía desarrollando su ejercicio periodístico en la ciudad de Barranquilla. Las interacciones y respuestas de terceros a las publicación incluyen comentarios como "*@andreadavilacaro habla la mierda mas grande de nuestro gobernantes no te dejes @jaimepumarejo#alerta rojabarranquilla*", "*Barranquilla solidaridad con esta joven dizque periodista hablando mal de bquilla pregunten por que la botaron declas emisoras en bquilla y santos la ayudo en Bogotá", "@andreadavilacla mire quien la botó ayer de su cama*".

123. De lo anterior se desprende que las accionantes han sido víctimas de ataques que buscan descalificarlas a partir de estereotipos de género, así como de los roles y la posición que se asigna a las mujeres desde una concepción social y cultural.

124. Este maltrato se manifiesta a través de insultos y expresiones que se basan en los patrones de discriminación que históricamente han soportado las mujeres en distintos ámbitos, a saber: *i)* su rol de madres al usar calificativos como "*asco de mama*"; *ii)* su rol profesional, al desacreditar el ejercicio periodístico con expresiones como "*una de tantas periodistas prepago*", "*no tiene dignidad de periodista*", "*está rabiosa y no ha conseguido puesto*", "*joven dizque periodista*" o "*como es prePreriodista tienen tanta moral*"; *iii)* la idea preconcebida sobre la inteligencia de las mujeres, al usar calificativos como "*periodista mediocre, su entendimiento y nivel intelectual no dan para más, la mayoría de mujeres de izquierda son así, bruticas*"; *iv)* la desvalorización e inferioridad por ser mujeres, al burlarse de la lucha feminista o atribuirles calificativos como "*chismosa envidiosa*"; *v)* insultos sexistas como "*Me imagino lo que habrá hecho con su cuerpo*", "*No le falta sinó empelotarse (sic)*", "*bruja*", "*perra*" o "*mire quien la botó ayer de su cama*"; y *vi)* las amenazas de muerte o de agresiones física, al señalar que "*deber ser violada, escupida, picada con motosierra y colgada*" o "*búscate buenos escoltas porque debe estar el mesías que te ahorca*".

125. En este punto, vale la pena citar el siguiente apartado: "*Esta es una manera despiadada y agresiva de mantener a las mujeres fuera del ámbito del discurso masculino (...). Irónicamente, la bienintencionada solución que se recomienda a las mujeres receptoras de semejantes improperios provoca el resultado que buscan los autores de los mismos: su silencio. ´No desafiéis a los agresores´, nos dicen. No es más que una ominosa reiteración de la vieja consigna que invita a las mujeres a ´aguantar y callar´ dejando que los matones ocupen el terreno de juego sin oposición alguna*"[120]. Nada más cierto que estas palabras. Como lo reconoció esta corporación, la violencia contra las mujeres periodistas toma diferentes formas misóginas que a lo largo de la historia han debido soportar en silencio. El estado no puede cohonestar estos patrones de violencia y por lo mismo, debe adoptar las medidas necesarias para enfrentarlos.

126. En la Sentencia T-280 de 2022 la Corte reconoció que en Colombia no existe una norma precisa que satisfaga las recomendaciones que la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA) y ONU Mujeres han formulado para combatir la violencia de género digital, relacionadas con la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico interno mediante la inclusión de esta forma de violencia como conducta

[120] BEARD, Mary. Mujer y Poder. Un manifiesto. Crítica. P. 44-45.

sancionable y la distinción de los diferentes fenómenos que la constituyen[121], razón por la cual exhortó al Congreso de la República "*para que cumpla con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos en relación con la prevención, protección, reparación, prohibición y penalización de la violencia de género digital*".

127. El *déficit normativo evidenciado* en esta oportunidad es una muestra de la insatisfacción de dichas recomendaciones, por lo que es claro que en Colombia persiste la deuda con las mujeres de garantizarles una vida libre de todo tipo de violencias, particularmente la violencia en línea.

128. Esta corporación reconoce la gravedad de los patrones de discriminación de los que son víctimas las mujeres a través, ahora, de la violencia en línea. Reitera que esa forma de violencia contra la mujer ha sido soportada históricamente, es multidimensional y se manifiesta en daños psicológicos y sufrimiento emocional, afectaciones físicas, aislamiento social, perjuicios económicos, reducción de la movilidad tanto en línea como en los espacios no digitales y autocensura[122]. Y recuerda la obligación de los Estados de hacer pedagogía sobre la gravedad de esta forma de violencia; implementar medidas internas de prevención; diseñar mecanismos judiciales idóneos y efectivos; proporcionar asistencia jurídica; asegurar una investigación coordinada de los hechos vulneradores; identificar a los responsables y sancionarles; establecer medidas de reparación (i.e. compensación financiera y atención en salud) y crear protocolos de investigación y actuación como garantías de no repetición[123].

Órdenes por impartir

Sobre las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

129. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el amparo por no encontrarse demostrada la vulneración de los derechos de las accionantes. Sin embargo, *reconoció el marcado patrón de violencia en línea contra las mujeres periodistas*. De ahí que estimara pertinente ordenar al CNE comunicar a todos los partidos y movimientos políticos del país copia de esa providencia; y publicar en su propia página web, las direcciones electrónicas de todos los partidos y/o movimientos políticos, a los cuales los ciudadanos podrán formular las quejas ético-políticas, contra los miembros y afiliados de dichas organizaciones políticas. Así mismo, exhortó a a todos los partidos y movimientos políticos, para que acogieran las siguientes medidas:

> "a) Se adopten en los Códigos de Ética de los partidos y movimientos políticos, directrices de comportamiento y decoro de sus miembros y afiliados, en el uso de redes sociales, en aras de evitar que estas herramientas de comunicación, propios de la era de la información, se conviertan en instrumentos de violencia o de incitación a la violencia en línea, especialmente contra las mujeres periodistas.
>
> b) Se adopte un papel más proactivo por parte de los Comités de Ética de los partidos y movimientos políticos, en aras de evitar que sus miembros y afiliados, efectúen en el ejercicio de su actividad política, un uso inadecuado de las redes sociales, que pueda conllevar a la incitación de la violencia en línea.
>
> c) Se realice al interior de partidos y movimientos políticos, socialización de esta providencia, especialmente de la parte considerativa, relacionada con el derecho a la libertad de expresión y sus límites, y las responsabilidades de los miembros e integrantes de partidos y movimientos políticos,

[121] OEA. *Ciberviolencia y ciberacoso.* op. cit., 2022. P. 137-141.
[122] OEA. *Ciberviolencia y ciberacoso.* op. Cit., P. 25 y 26. Cfr. Sentencia T-280 de 2022.
[123] Sentencia T-280 de 2022.

por el uso inadecuado de la redes sociales, cuando dicho uso conlleva a la generación de violencia en línea."

130. De conformidad con lo señalado en la presente sentencia, la Corte confirmará parcialmente la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en tanto *i)* negó el amparo invocado al no encontrar demostrada la vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes como consecuencia de alguna accion u omisión del CNE y de los demás vinculados, y *ii)* a partir del reconocimiento del patrón de violencia contra las mujeres periodistas, ordenó al CNE comunicar una copia de la decisión de instancia y publicar en su página web, las direcciones electrónicas de todos los partidos y/o movimientos políticos, a los cuales los ciudadanos podrán formular las quejas ético-políticas, contra los miembros y afiliados de dichas organizaciones políticas.

131. En cuanto al exhorto incluido en el numeral tercero de la decisión de instancia, la Sala estima pertinente modificarlo en el sentido de no incluir la adopción de medidas relacionadas con exigencias de ciertos comportamientos de los miembros o afiliados a los partidos y movimientos políticos en las redes sociales o directrices sobre el uso adecuado de estas. Esto resulta problemático en tanto podría implicar una censura previa a la libertad de expresión, la cual está expresamente prohibida por la Constitución (art. 20 C.P.). Se debe reiterar que, en aplicación de los artículos 20 de la Constitución y 13 de la CADH, *no es posible verificar el contenido de lo que cualquier persona en uso de las plataformas descritas quiera publicar, transmitir o expresar,* pues lo contrario llevaría a supeditar su divulgación a un permiso o autorización previa. Además, una de las subreglas deben irradiar cualquier ejercicio de armonización cuando se encuentra en juego la libertad de expresión es evitar cualquier acto de censura previa[124].

132. Por lo tanto, se modificará el exhorto del Tribunal en el sentido de instar a todos los partidos y movimientos políticos para que adopten en los Códigos de Ética, directrices para sancionar los hechos de violencia o de incitación a la violencia en línea; e implementen una ruta de acceso para las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia, que facilite poner en conocimiento conductas como las denunciadas en esta acción de tutela, a través de mecanismos expeditos, canales web o las herramientas que se estimen pertinentes para asegurar la investigación y la sanción, de ser el caso, de los hechos vulneradores. Lo anterior, con fundamento en el patrón de discriminación contra la mujer que se manifiesta a través de la violencia digital o en línea y que afecta de manera diferenciada a las mujeres que se desempeñan en la esfera pública como sucede con las mujeres periodistas.

Necesidad de emitir órdenes sobre la regulación de la violencia digital o en línea contra las mujeres periodistas

133. La Corte considera necesario reiterar el exhorto dispuesto en la Sentencia T-280 de 2022 dirigido al Congreso de la República para que cumpla con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos en relación con la prevención, protección, reparación, prohibición y penalización de la violencia de género digital según lo establecido en la parte considerativa de esta sentencia.

134. Sin embargo, como se indicó previamente, el *déficit normativo evidenciado* es una muestra de la insatisfacción de las recomendaciones internacionales y de la desprotección a la que están sujetas actualmente las mujeres periodistas. Por esa razón,

[124] Ibidem.

para la Sala no es suficiente esperar hasta cuando el Congreso expida una ley que regule la violencia digital. En efecto, esta Corporación ha señalado que, a partir de una encuesta realizada por Reporteros sin Fronteras "*pudo constatarse que, de los 112 países que participaron, 40 fueron calificados como peligrosos y, para las mujeres periodistas, muy peligrosos*"[125]; además, se concluyó que "*el sitio más peligroso para periodistas mujeres y hombres es internet, seguido del lugar del trabajo en el que las mujeres suelen enfrentar agresiones sexistas y basadas en el género*"[126]. Así mismo, la Corte ha reconocido que:

> "Las profundas restricciones presentes en el ejercicio de los derechos de las mujeres periodistas suelen no recibir suficiente visibilidad y, comúnmente, pasan desapercibidas. La mayoría de sus colegas, los medios de comunicación y las autoridades estatales no las reconocen como restricciones indebidas de la libertad de expresión; por eso, no pocas veces estas mujeres quedan desprotegidas y desatendida la especificidad de su situación, lo que implica, también, una gran deficiencia en la investigación y sanción de la violencia que en el ámbito del periodismo y de los medios de comunicación se ejerce contra las mujeres. A lo anterior, se agregan los obstáculos que deben enfrentar las mujeres periodistas al momento de acceder a la justicia. (…)
>
> Brevemente, el hostigamiento a las mujeres periodistas en razón de su género trae como consecuencia que ellas no encuentren espacios seguros y, por tanto, opten por la autocensura, silenciando su voz, mensajes y juicio crítico o retirándose de su profesión. Esto implica que, además de todos los derechos fundamentales afectados –trabajo, dignidad humana (vida libre de humillaciones), entre otros–, también se vulnere el derecho fundamental a la libertad de expresión de estas profesionales que, en un plano fáctico, ven silenciadas sus opiniones y limitadas sus posibilidades de comunicar por cuenta de la exclusión que supone la forma en que estas violencias interfieren con su labor periodística con un impacto negativo profundo en la democracia pluralista"[127].

135. De ahí que la Sala estime conveniente avanzar en la protección y emitir una serie de órdenes que brinden una protección transitoria mientras se adopta la legislación correspondiente. Por ello, en primer lugar, ordenará a los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que les fueron conferidas[128], inicien las gestiones correspondientes para presentar un proyecto de ley dirigido a la regulación de la violencia digital que contenga, como mínimo, los siguientes parámetros de regulación a partir de las recomendaciones internacionales y la jurisprudencia constitucional[129]:

(i) El reconocimiento de la violencia digital como un tipo de violencia contra las mujeres y en particular de las mujeres periodistas. Esto, desde la definición integral -qué es y cuáles son sus características- de esta clase de violencia.

(ii) La implementación de las herramientas investigativas que permitan a las mujeres víctimas denunciar los hechos de violencia, de manera que exista claridad sobre los mecanismos de protección, las autoridades competentes y las etapas del proceso. Lo anterior, a través de la creación de herramientas que garanticen el acceso efectivo a la administración de justicia, y tengan como base el enfoque de género y el reconocimiento

---

[125] Sentencia T-140 de 2021. Cfr. Periodismo frente al sexismo. Informe presentado por Periodistas sin Fronteras visible en https://issuu.com/saladeprensa/docs/el_periodismo_frente_al_sexismo. Con información del año 2020, fue publicado con ocasión del día internacional de la mujer el 8 de marzo de 2021

[126] Ibidem.

[127] Sentencia T-140 de 2021.

[128] Según el inciso segundo del artículo 208 de la Constitución, los ministros presentan a las cámaras proyectos de ley. Así mismo, en virtud del artículo 1.1.1.1 del Decreto 1069 de 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho "*formula, adopta, dirige, coordina y ejecuta la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo*". A su vez, según el artículo 18 de la Ley 1341 de 2009, el MinTIC tiene como función, entre otras, "*diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*".

[129] Cfr. Sentencias T-184 de 2017 y T-140 de 2021.

de las mujeres como un grupo tradicionalmente discriminado. En este punto es preciso recordar que el Estado y los particulares tienen un deber de no tolerancia o neutralidad, en virtud del cual "*están obligados a no tolerar actos de violencia y/o discriminación contra las mujeres por razones de género, lo que implica abordar esos casos con fundamento en un análisis centrado en el género, capaz de dejar al descubierto prejuicios, estereotipos y pre comprensiones que minusvaloran a las mujeres y terminan por convertirse en obstáculos para la plena realización de sus derechos*"[130].

(iii) La inclusión del deber de debida diligencia y corresponsabilidad, que implica que las autoridades y particulares tienen la obligación de atender casos de violencia y/o discriminación contra las mujeres por motivos de género -en este caso la violencia digital o en línea- de manera célere y efectiva, sujetándose a estándares de debida diligencia, esto es, a través de medidas efectivas de protección para la persona denunciante. A su vez, la corresponsabilidad implica "*que existan canales seguros, ciertos, conocidos y efectivos para que se conduzca una debida investigación y sanción de los hechos que propicie que, quienes denuncien, se sientan empoderadas y legitimadas*"[131].

(iv) La creación de protocolos de atención sensibles a la situación de las mujeres víctimas de esta clase de violencia "*a fin de garantizarles un procedimiento que proteja sus derechos, así como les brinde la confianza y la seguridad de que contarán con los medios de apoyo suficientes, para seguir adelante con su denuncia y que no serán estigmatizadas, humilladas o revictimizadas*"[132]. Esto, a partir de medidas que irradien la totalidad del proceso una vez se tiene conocimiento de los hechos, por ejemplo, con la implementación de medidas inmediatas o de contención, de atención sicosocial y de asesoría jurídica en caso de requerirse.

(v) Con fundamento en los estándares nacionales e internacionales, se deben observar garantías de prevención y no repetición. Las primeras, a partir de *i)* la promoción de la igualdad y la no discriminación en razón del género; *ii)* el fomento de canales de denuncia; *iii)* la difusión constante de información sobre las medidas jurídicas que se pueden adoptar en caso de que exista un caso relacionado con violencia digital contra las mujeres; y *iv)* seguimiento a las medidas adoptadas[133].

136. Los anteriores son apenas unos parámetros básicos sobre la regulación que habrá de presentarse ante el Legislativo, sin perjuicio de todas aquellas herramientas que los Ministerios estimen pertinentes para garantizar una regulación integral sobre la materia.

137. De otra parte, de acuerdo con lo señalado por la Relatoría Especial para la Libertad de Prensa, la obligación de prevención de los Estados se cumple con la adopción, entre otras, de medidas que conduzcan a reconocer públicamente que la violencia digital contra las mujeres, y en particular, contra las mujeres periodistas, constituye un ataque contra la libertad de expresión, así como destacar en el discurso público el papel de las mujeres periodistas para afianzar y profundizar la democracia, y condenar de manera inequívoca las amenazas específicas que ellas enfrentan[134]. Por eso es importante, con fundamento en las recomendaciones de dicha Relatoría, implementar medidas de sensibilización y alfabetización mediática y digital, con el propósito de crear conciencia acerca de que la violencia contra las mujeres periodistas constituye una afrenta a la

[130] Cfr. Sentencia T-140 de 2021
[131] Ibidem.
[132] Ibidem.
[133] Ibidem.
[134] Sentencia T-140 de 2021. Cfr.

libertad de expresión e ilustrar sobre los recursos judiciales disponibles para aquellas que han sido víctimas de agresión o acoso.

138. En consecuencia, la Sala estima necesario ordenar a las principales entidades como la Fiscalía General de la Nación[135], la Defensoría del Pueblo[136], la Procuraduría General de la Nación[137], el Ministerio de Justicia y del Derecho[138], el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones[139] y el Consejo Nacional Electoral incluir en sus páginas *web* el contenido informativo necesario que permita, por un lado, ilustrar sobre la violencia digital o en línea contra las mujeres y, en particular, contra las mujeres periodistas; y por el otro, establecer las rutas y mecanismos de protección primaria a partir de las herramientas generales actualmente existentes para denunciar cualquier tipo de violencia contra la mujer[140]. Lo anterior lo desarrollará cada entidad a partir de *i)* el marco normativo previsto por la Ley 1257 del 2008[141]; *ii)* las competencias constitucionales y legales conferidas a cada entidad; y *iii)* los estándares nacionales, internaciones y jurisprudenciales expuestos en esta providencia[142].

139. Así mismo, esta Corporación insiste en que los actores, partidos y movimientos políticos, en tanto fungen y existen como representación de los individuos y de las diferentes ideologías, así como por su importancia en un régimen democrático, están en la obligación de propender por el respeto de la Constitución y la ley, y defender y difundir los derechos humanos. Su actuar y los estatutos por los cuales se rigen deben ser un reflejo de dichos deberes.

---

[135] De acuerdo con el artículo 251 de la Constitución, son funciones especiales del Fiscal General de la Nación "*4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto*". Así mismo, según el artículo 4 del Decreto 16 de 2014 es función del Fiscal "*7. Formular, dirigir, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, que tengan en cuenta, entre otros, criterios subjetivos, objetivos, complementarios y en especial el contexto de criminalidad social del área geográfica que permitan establecer un orden de atención de casos con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de administración de justicia. Para el efecto podrá organizar los comités que se requieran para decidir las situaciones y los casos priorizados*".

[136] Según el artículo 282 de la Constitución, el Defensor del Pueblo "*velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: || 1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado*".

[137] El artículo 277 de la Constitución establece que el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: "*1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. || 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. (…)*".

[138] En virtud del artículo 1.1.1.1 del Decreto 1069 de 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho "*formula, adopta, dirige, coordina y ejecuta la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo*".

[139] En virtud del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009, una de las funciones del MinTIC es "*Diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*".

[140] Si bien estas entidades no fueron vinculadas al proceso, esta corporación ha reconocido que "*las Salas de Revisión de la Corte Constitucional y los jueces de tutela no están imposibilitadas para impartir órdenes a autoridades públicas no vinculadas a un proceso, cuando sin comprometer su responsabilidad en la amenaza o violación de derechos fundamentales, se limita en la resolución del fallo a declarar las obligaciones ya previstas en el ordenamiento legal o reglamentario*". Así, no es necesario vincular al proceso de tutela y tampoco al de revisión a las autoridades del orden nacional, regional y/o local *"que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir con lo que se disponga en el marco de dichos trámites.*" De forma que, *"no es de recibo que esas autoridades aleguen el desconocimiento del debido proceso por indebida integración del contradictorio, dado que su vinculación deviene innecesaria en el entendido que de su deber legal y constitucional emerge el carácter vinculante que les ha sido impuesto papara cumplir precisamente con lo que se les ordene en virtud de dicho deber".* Cfr. Auto 1087 de 2022. Ver, entre otros, Autos 294 de 2016, 217 de 2018 y 546 de 2018.

[141] Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

[142] Ver, por ejemplo, la página de la Defensoría del Pueblo de la ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina: https://defensoria.org.ar/violencia-de-genero-digital/guia-basica-sobre-violencia-de-genero-digital/

140. Por ese motivo, la Sala ordenará al Consejo Nacional Electoral que: *i)* en virtud de la facultad prevista en el artículo 156 de la Constitución[143], inicie las gestiones pertinentes para presentar un proyecto de ley que regule un mecanismo para canalizar las denuncias sobre violencia en línea presuntamente cometida por partidos, movimientos políticos o por miembros de estos, para que así se ejerza el control o autocontrol debido por la autoridad correspondiente; *ii)* con fundamento en el numeral 13 del artículo 265 Superior[144], disponga reglamentaria e internamente, un procedimiento para el trámite específico de este tipo de denuncias con el fin de que sean atendidas pronta y cabalmente; y *iii)* con base en las atribuciones constitucionales que le fueron conferidas[145], adopte las medidas necesarias para establecer un plan de formación y capacitación para los miembros y afiliados a los partidos y movimientos políticos sobre perspectiva de género y violencia en línea contra las mujeres en atención a las consideraciones expuestas en esta providencia y a los estándares internacionales sobre la materia.

141. Del cumplimiento de las anteriores órdenes, cada entidad deberá remitir informes periódicos bimensuales al juez de instancia hasta el momento en que cada una de ellas haya sido cumplida a cabalidad.

Síntesis de la decisión

142. Las periodistas Victoria Eugenia Dávila, Camila Zuluaga Suarez, Lina María Peña, Lariza Pizano Rojas, Andrea Dávila Claro, María Jimena Duzán, Claudia Guristatti, Máryuri Trujillo y Cecilia Orozco acudieron a la acción de tutela debido a los diferentes ataques en línea de los que han sido víctimas a través de la red social Twitter, de naturaleza misógina y de contenido sexualizado, que buscan infantilizar su oficio y censurarlas. Las accionantes cuestionaron que el Consejo Nacional Electoral no hubiera adoptado ninguna medida para hacer cesar la violencia, sancionar a los responsables y prevenirla, y criticaron el hecho de que los partidos políticos y/o movimientos ciudadanos se hubieran favorecido de las agresiones, al alentarlas o tolerarlas.

143. La Sala de Revisión confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el amparo invocado al no encontrar acreditado que en su momento las demandantes hubieran puesto en conocimiento del CNE o de los partidos y movimientos políticos, los hechos que alegaron en la acción de tutela.

144. Pese a lo anterior, la Corte coincidió con el juez de instancia en que existe un marcado patrón de violencia en línea ejercido por terceras personas contra las mujeres periodistas y que no puede ser cohonestado por el Estado y en particular por esta corporación, razón por la cual se estimó esta como una oportunidad para visibilizar que las redes sociales se han convertido en un instrumento de violencia contra las mujeres.

145. Por eso *i)* reconoció la gravedad de los patrones de discriminación de los que son víctimas las mujeres a través, ahora, de la violencia en línea; *ii)* reiteró que esa forma de violencia contra la mujer es multidimensional y se manifiesta en daños psicológicos y

---

[143] Constitución Política. Artículo 156: "*La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones*".

[144] Una de las atribuciones especiales otorgadas al CNE por la referida norma, es la de "*Darse su propio reglamento*".

[145] De acuerdo con la competencia atribuida por la Constitución, el CNE tiene como función general regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden (art. 265 C.P.). Además, le fue asignada como atribución especial, entre otras, la de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos.

sufrimiento emocional, afectaciones físicas, aislamiento social, perjuicios económicos, reducción de la movilidad tanto en línea como en los espacios no digitales y autocensura; *iii)* recordó la obligación del Estado de hacer pedagogía sobre la gravedad de esta forma de violencia y de implementar medidas para prevenirla, investigarla, sancionarla y repararla; y *iv)* insistió en que los actores, partidos y movimientos políticos, por su importancia en un régimen democrático, están en la obligación de propender por el respeto de la Constitución y la ley, y defender y difundir los derechos humanos, deber que se debe reflejar en su actuar y en sus estatutos.

146. En consecuencia, exhortó a todos los partidos y movimientos políticos, para que adopten en los códigos de ética directrices para sancionar los hechos de violencia o de incitación a la violencia en línea; e implementen una ruta de acceso para las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia. Así mismo, reiteró el exhorto dispuesto en la Sentencia T-280 de 2022 dirigido al Congreso de la República para que cumpla con las recomendaciones internacionales en relación con la prevención, protección, reparación, prohibición y penalización de la violencia de género digital.

147. De otra parte, ordenó a los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que les fueron conferidas, inicien las gestiones correspondientes para presentar un proyecto de ley dirigido a la regulación de la violencia digital que contenga parámetros mínimos de regulación a partir de las recomendaciones internacionales y la jurisprudencia constitucional. De igual forma, dispuso que las principales entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y el Consejo Nacional Electoral, incluir en sus páginas *web* el contenido informativo necesario que permita, por un lado, ilustrar sobre la violencia digital o en línea contra las mujeres y, en particular, contra las mujeres periodistas; y por el otro, establecer las rutas y mecanismos de protección primaria a partir de las herramientas generales actualmente existentes para denunciar cualquier tipo de violencia contra la mujer.

148. Finalmente, ordenó al Consejo Nacional Electoral *i)* adoptar las medidas necesarias para establecer un plan de formación y capacitación para los miembros y afiliados a los partidos y movimientos políticos sobre perspectiva de género y violencia en línea contra las mujeres en atención a las consideraciones expuestas en esta providencia y a los estándares internacionales sobre la materia; y *ii)* en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que le fueron conferidas, presentar un proyecto de ley que regule un mecanismo para canalizar las denuncias sobre violencia en línea, y disponga reglamentaria e internamente, un procedimiento para el trámite específico de este tipo de denuncias con el fin de que estas sean atendidas pronta y cabalmente.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de instancia proferida el 26 de mayo de 2022 por la Subsección A, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en tanto *i) negó el amparo* invocado por Victoria Eugenia Dávila, Camila Zuluaga Suarez, Lina María Peña, Lariza Pizano Rojas, Andrea Dávila Claro, María Jimena Duzán, Claudia Guristatti, Maryuri Trujillo y Cecilia Orozco al no encontrar

demostrada la vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes como consecuencia de alguna accion u omisión del Consejo Nacional Electoral y de los demás vinculados, y *ii)* **ordenó** al Consejo Nacional Electoral --a partir del reconocimiento del patrón de violencia contra las mujeres periodistas-- *comunicar una copia de la decisión de instancia y publicar en su página web,* las direcciones electrónicas de todos los partidos y/o movimientos políticos, a los cuales los ciudadanos podrán formular las quejas ético-políticas, contra los miembros y afiliados de dichas organizaciones políticas.

Segundo. EXHORTAR a todos los partidos y movimientos políticos para que adopten en los Códigos de Ética directrices para sancionar los hechos de violencia o de incitación a la violencia en línea; e implementen una ruta de acceso para las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia, que facilite poner en conocimiento conductas como las denunciadas en esta acción de tutela, a través de mecanismos expeditos, canales web o las herramientas que se estimen pertinentes para asegurar la investigación y la sanción, de ser el caso, de los hechos vulneradores. Lo anterior, con fundamento en el patrón de discriminación contra la mujer que se manifiesta a través de la violencia digital o en línea y que afecta de manera diferenciada a las mujeres que se desempeñan en la esfera pública como sucede con las mujeres periodistas.

Tercero. En aras de superar el déficit normativo según lo dispuesto en la parte motiva de esta decisión, **REITERAR EL EXHORTO** señalado en la Sentencia T-280 de 2022 dirigido al Congreso de la República para que cumpla con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos en relación con la prevención, protección, reparación, prohibición y penalización de la violencia de género digital según lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto. ORDENAR a los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que les fueron conferidas y en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicien las gestiones correspondientes para presentar, en un término máximo de tres (3) meses, un proyecto de ley dirigido a la regulación de la violencia digital o en línea contra las mujeres, y en particular, contra las mujeres periodistas, que contenga, como mínimo, los parámetros de regulación a partir de las recomendaciones internacionales y la jurisprudencia constitucional establecidos en los numerales 135 y 136 de esta sentencia.

Quinto. ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Consejo Nacional Electoral, que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, incluyan en sus páginas *web* el contenido informativo necesario que permita, por un lado, ilustrar sobre la violencia digital o en línea contra las mujeres y, en particular, contra las mujeres periodistas; y por el otro, establecer las rutas y mecanismos de protección primaria a partir de las herramientas generales actualmente existentes para denunciar cualquier tipo de violencia contra la mujer. Lo anterior lo desarrollará cada entidad a partir de *i)* el marco normativo previsto la Ley 1257 del 2008; *ii)* las competencias constitucionales y legales conferidas a cada entidad; y *iii)* los estándares nacionales, internaciones y jurisprudenciales expuestos en esta providencia.

Sexto. ORDENAR al Consejo Nacional Electoral que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, adopte las medidas necesarias para establecer un plan de formación y capacitación para los miembros y afiliados a los

partidos y movimientos políticos sobre perspectiva de género y violencia en línea contra las mujeres en atención a las consideraciones expuestas en esta providencia y a los estándares internacionales sobre la materia.

Séptimo. ORDENAR al Consejo Nacional Electoral que, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que le fueron conferidas y en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicien las gestiones correspondientes para presentar, en un término máximo de tres (3) meses, un proyecto de ley que regule un mecanismo para canalizar las denuncias sobre violencia en línea presuntamente cometida por partidos, movimientos políticos o por miembros de estos, para que así se ejerza el control o autocontrol debido por la autoridad correspondiente. En el mismo término, deberá disponer reglamentaria e internamente, un procedimiento para el trámite específico de este tipo de denuncias con el fin de que estas sean atendidas pronta y cabalmente.

Octavo. ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Consejo Nacional Electoral, remitir informes de cumplimiento periódicos bimensuales a la Subsección A, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que conoció el asunto en primera instancia, hasta el momento en el que cada una de las órdenes proferidas en los numerales cuarto a sexto de esta providencia haya sido cumplida a cabalidad.

Noveno. Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General