

OFI25-00202565 / GFPU 14000000  
Bogotá D.C. 16 de octubre de 2025

Doctor

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Consejero Ponente

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

E-mail: secgeneral@consejodeestado.gov.co

Bogotá D.C



Clave:  
1NgC403XLr

OFI25-00202565 / GFPU 14000000

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA
EXPEDIENTES:	11001-03-15-000-2025-01828-00 11001-03-15-000-2025-01625-00 11001-03-15-000-2025-01340-00 11001-03-15-000-2025-02397-00 (acumulados)
ACCIONANTE:	Nelson Augusto Martínez Bolaño y otros
ACCIONADOS:	Presidente de la República y otra Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
SOLICITUD	<b>INCIDENTE DE DESACATO CONTRA LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC)</b>

Respetado Consejero Montaña,

**AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO**, identificado con cédula de ciudadanía 79.391.024 de Bogotá, en mi calidad de Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, lo que acredito mediante Decreto 475 del 28 de abril de 2025 y Acta de posesión 1352 del 28 de abril de 2025, **actuando en representación del señor Presidente de la República de Colombia**, de acuerdo a las facultades previstas en el Decreto 245 de 2019, respetuosamente interpongo ante su Despacho INCIDENTE DE DESACATO contra la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC, por incumplimiento directo y manifiesto de la sentencia de tutela proferida el 16 de septiembre de 2025 dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

## I. HECHOS RELEVANTES

1. El Consejo de Estado profirió el fallo de tutela del 16 de septiembre de 2025, notificado el 9 de octubre del mismo año, en el que se establecieron las condiciones y criterios bajo los cuales el Presidente de la República puede realizar alocuciones institucionales, resaltando la necesidad de garantizar el equilibrio entre el derecho a la información, la separación de poderes y el principio democrático.

2. En cumplimiento de dicha sentencia, la Presidencia presentó ante la CRC la solicitud correspondiente para emitir una alocución presidencial relacionada con la descertificación de Colombia en la lucha contra el narcotráfico, hecho sobreviniente, grave y de alto impacto nacional.

## Información Pública

### Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



3. A pesar de que la alocución se ajusta plenamente a los criterios señalados en el fallo —urgencia, excepcionalidad, relevancia pública y no habitualidad—, el día 15 de octubre de 2025 a las 7:47 p.m., la CRC negó la autorización para su emisión, impidiendo que el Presidente ejerza su función constitucional de informar a la Nación sobre un asunto de altísimo interés general.

4. La decisión de la CRC constituye un incumplimiento flagrante de la sentencia y configura una forma de censura previa incompatible con la Constitución Política.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL INCIDENTE

### 1. Vulneración del principio de separación de poderes (art. 113 C.P.)

La Constitución consagra que las ramas del poder público son independientes, pero deben colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado.

- Artículo 113 de la Constitución Política:

*"Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."*

Este principio de separación de poderes, se erige como una columna vertebral del Estado Social de Derecho, la Corte Constitucional, en la sentencia C-223 del 2019, se refiere a la separación de poderes en los siguientes términos:

*"El principio de separación de poderes es un esquema que permite la distinción de funciones y la asignación de estas a diferentes órganos. Así, como la existencia de controles intra e inter orgánicos que conlleven a impedir la concentración de poder y tener controles cruzados en el ejercicio de cada una de estas funciones. La Constitución de 1991 recoge este principio en el artículo 113 CP, señalando que en el caso colombiano no existe una separación absoluta de órganos, puesto que, todos deben colaborar armónicamente en el cumplimiento de las funciones que les han sido otorgadas."*

*"En la parte orgánica de la Constitución de 1991 se materializa el diseño institucional que hace posible la aplicación del principio de separación de poderes. En este sentido, una de las funciones del Legislador es la de definir los diseños concretos sobre como los órganos del Estado se interrelacionan en el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando, ello no contraría aquellas que han sido específicamente otorgadas en el texto constitucional" (negrilla fuera del original).<sup>1</sup>*

La decisión de la CRC al impedir la alocución presidencial vulnera el principio de separación de poderes, porque: (i) invade competencias propias del Ejecutivo y configura una injerencia sin sustento constitucional, (ii) distorsiona la dinámica de pesos y contrapesos establecida en la Carta Política y, (iii) en consecuencia contraria lo dispuesto por la Corte Constitucional.

<sup>1</sup> Corte Constitucional Colombiana Sentencia C 223/19

### Información Pública

#### Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666

## 2. Desconocimiento del deber constitucional de informar (arts. 2, 20 y 189 C.P.)

El artículo 20 de la Constitución garantiza el derecho a informar y recibir información veraz e imparcial, así como la prohibición de la censura.

La Corte Constitucional a través de la Sentencia T-391 de 2007<sup>2</sup> en los apartes 4.5.3.4; 4.6.3; 4.6.4; 4.6.5, reitera que en Colombia rige una **prohibición absoluta de censura previa**: ninguna autoridad —legislativa, administrativa o judicial— puede someter los contenidos a examen, autorización, “visto bueno”, recorte o **“adecuación”** antes de su emisión, pues ello vulnera el artículo 20 C.P. y el artículo 13 de la CADH, que solo admiten **responsabilidades ulteriores** fijadas por ley, con fines legítimos y control estricto de necesidad y proporcionalidad. De ahí dos reglas operativas: (i) **neutralidad frente al contenido** (el Estado no decide qué es “correcto” o “legítimo” decir), y (ii) admisibilidad únicamente de regulaciones de **tiempo, modo y lugar** que no toquen el contenido. Además, por la **posición preferente** de la libertad de expresión y de prensa, existen presunciones a su favor (cobertura, primacía y sospecha de inconstitucionalidad de toda limitación), y un catálogo exigente de requisitos para restringirla (base legal precisa y previa, fin imperioso, necesidad y proporcionalidad, y —crucialmente— que la medida sea **posterior** y no previa).

Aplicando ese estándar, la Corte consideró que las órdenes impartidas en sentencia de tutela referida —**“adecuar el contenido”** del programa y someterlo a un **comité de verificación**— configuraban **control previo de contenidos**, esto es, **censura proscrita**. Por eso **dejó sin efectos** tanto la resolución sancionatoria que ejecutaba el fallo como los actos que permitían el funcionamiento de dicho comité, restableciendo el goce efectivo de la libertad de expresión y prensa: cualquier respuesta estatal a eventuales excesos debía ubicarse en el plano de las **responsabilidades ulteriores**, no en filtros editoriales ex ante. En suma, la decisión reafirma la neutralidad de las autoridades frente al contenido y descarta mecanismos de “supervisión” que condicionen la difusión.

A su vez, el artículo 189 establece que corresponde al Presidente “conservar el orden público, promulgar las leyes, velar por su cumplimiento y ejercer la suprema autoridad administrativa”. **Concluyendo que, impedirle dirigirse a la Nación sobre un tema de soberanía, política exterior y seguridad nacional implica restringir injustificadamente el cumplimiento de sus deberes constitucionales.**

## 3. Interpretación inconstitucional del concepto de “urgencia”

La Sentencia C-1172 de 2001<sup>3</sup> reconoció que la alocución presidencial es un instrumento legítimo de comunicación institucional, siempre que no se utilice con fines proselitistas. No exige que la “urgencia” se limite a catástrofes naturales, sino que basta con que el mensaje tenga “relevancia inmediata para la vida nacional o el interés público”.

La descertificación de Colombia por parte de un Estado extranjero afecta directamente la política antidrogas, las relaciones internacionales, la estabilidad

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia T-391 de 2007

<sup>3</sup> Corte Constitucional Sentencia C 1172 de 2001

económica y la soberanía, elementos que —según la jurisprudencia citada— cumplen sobradamente con el criterio de urgencia.

#### 4. Exceso en el alcance de las funciones de la CRC

El fallo de tutela no confirió a la CRC facultades de veto o autorización previa vinculante. Por el contrario, ordenó ejercer controles técnicos “previos, concomitantes y posteriores” dentro del marco legal.

Es de resaltar que la CRC expidió una circular y puso en conocimiento de los involucrados algunos criterios orientados al cumplimiento del fallo del Consejo de Estado, el viernes 10 de octubre de 2025, desconociendo el ejercicio de las funciones presidenciales, ya que estas no pueden estar sometidas al ejercicio discrecional de las facultades sancionatorias y de vigilancia, inspección y control de la entidad, lo cual supone atribuirle a sus decisiones un alcance jurídico que no está previsto ni en la Constitución ni en la Ley.

En línea con lo anterior, el artículo 152 de la Constitución reserva al legislador estatutario la regulación de derechos fundamentales, cualquier intento de regulación material por vía administrativa excede las competencias de la CRC.

Al impedir la emisión de la alocución, la CRC traspasa los límites de su competencia, desconociendo el mandato judicial y arrogándose atribuciones que corresponden exclusivamente al Jefe de Estado.

De otra parte, se precisa que los canales públicos nacionales de operación pública, como Canal Institucional y Señal Colombia, están diseñados precisamente para la emisión de mensajes oficiales y la comunicación institucional del Estado, sin requerir autorizaciones regulatorias análogas a las aplicables a concesionarios privados. **Exigir autorización previa ante la CRC para la transmisión de alocuciones presidenciales por estos medios equivale a someter al propio Estado a control como si se tratara de un operador particular, lo cual carece de fundamento normativo.**

Finalmente, la jurisprudencia constitucional ha reiterado la diferencia entre medios públicos y privados. La Sentencia C-350 de 1997 reconoció la finalidad pedagógica y cultural de los medios públicos; la C-445 de 1995 y la T-391 de 2007 avalaron la potestad estatal de utilizar sus propios medios para difundir información oficial, siempre que se respete el pluralismo; y la C-1172 de 2001 precisó que el uso de medios públicos por parte del Gobierno no equivale a propaganda indebida cuando se ajusta a fines constitucionalmente legítimos. Por el contrario, en el caso de los canales privados, el Estado debe equilibrar su potestad de comunicación con la libertad económica y de empresa de los operadores, lo que justifica la intervención de la CRC para autorizar interrupciones en la programación privada.

#### 5. Configuración del desacato y procedencia de sanciones

La conducta de la CRC constituye un desacato a lo ordenado en la sentencia del Consejo de Estado, pues impide su ejecución material y desnaturaliza su contenido. En el presente caso, existen elementos objetivos y subjetivos que desconocen el cumplimiento de la orden del juez de tutela, lo que conlleva al incumplimiento e imposición de sanciones. En este sentido, la Corte Constitucional estableció en su

#### Información Pública

##### Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



sentencia SU 034 de 2018<sup>4</sup>, cuál es la motivación que permite al juez de tutela adelantar este tipo de trámites incidentales. Al efecto señaló:

*"A partir de la creación de la acción de tutela por parte del Constituyente de 1991, el Decreto 2591 del mismo año reglamentó este mecanismo judicial para salvaguardar las garantías constitucionales de las personas, dotándolo de singulares atributos para lograr su efectiva implementación, habida cuenta de que "[l]a protección de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela resultaría inocua, si no existieran mecanismos ágiles y oportunos, que conlleven la utilización de instrumentos de coacción para obligar a la autoridad pública o al particular que los ha vulnerado o amenazado desconocerlos, a hacer cesar la acción o la omisión que constituye la transgresión o afectación de aquéllos, en obediencia de las órdenes impartidas en los fallos proferidos por el juez de tutela."*<sup>5/6</sup>

Esto nos permite resaltar que acorde con la Sentencia SU 034 de 2018 mencionada anteriormente, para imponer una sanción por desacato el Juez de tutela deberá verificar:

*"La tarea del juez que instruye un incidente de desacato consiste, entonces, en examinar si la orden proferida para la protección de un derecho fundamental fue cumplida, o no, por su destinatario, en la forma prevista en la respectiva decisión judicial<sup>7</sup>. Esto excluye que en el trámite del desacato puedan hacerse valoraciones o juicios que hayan sido objeto de debate en el respectivo proceso de tutela, pues ello implicaría reabrir una controversia que ya ha concluido, en detrimento de la seguridad jurídica y el principio de cosa juzgada<sup>8/9</sup>*

Acorde con lo expuesto hasta el momento, es esencial recordar que los incidentes de desacato están previstos para garantizar el cabal cumplimiento de los fallos de tutela, y en caso de proceder se imponga una sanción a los destinatarios de sus órdenes, haciendo necesario verificar la existencia de elementos subjetivos y objetivos, como es el caso que nos ocupa.

Mi representado, a través del secretario para las Comunicaciones y Prensa, solicito formalmente a la CRC, la alocución presidencial en los siguientes términos: "declarar de interés general dicha alocución para ser transmitida en directo por todos los canales públicos nacionales, privados nacionales, públicos regionales y canales locales", lo anterior, dando cumplimiento a las órdenes dentro del respectivo proceso. Frente a esta solicitud, la CRC se pronunció negativamente, supuestamente por incumplir con los siguientes criterios de: (i) Asuntos urgentes de interés público, ii) Uso excepcional Y, (iii) Limitación temática. Con lo anterior se encuentra demostrado el incumplimiento de la CRC, para lo cual la Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia SU 034 de 2018:

*"En este contexto cobra vertebral importancia un juicio adecuado en torno a la responsabilidad subjetiva en cabeza del destinatario de la orden de tutela, pues no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo<sup>10</sup>. Es por esto que se ha sostenido*

<sup>4</sup> Corte Constitucional Colombiana SU 034 de 2018

<sup>5</sup> (cita dentro de la sentencia) Sentencia T-554 de 1996, M.P.: Antonio Barrera Carbonell

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia SU 034 del 2018.

<sup>7</sup> (cita dentro de la sentencia) Sentencia T-014 de 2009, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla

<sup>8</sup> (cita dentro de la sentencia) Sentencias T-188 de 2002, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, T-421 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra y T-512 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia SU 034 del 2018.

<sup>10</sup> (cita dentro de la sentencia) Tal ha sido la línea definida por la Corte de tiempo atrás: "Es pues el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento." Sentencia T-763 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

## Información Pública

### Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



*que "al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinaria de los jueces a partir de las cuales pueden imponer sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador"<sup>11</sup>.*

(...)

*De allí se desprende que corresponde a la autoridad competente verificar si efectivamente existe una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial –lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado<sup>12</sup>– pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas –se insiste– no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción<sup>13</sup>/<sup>14</sup>.*

En atención a lo expuesto, se observa que existe responsabilidad objetiva y subjetiva por parte de la CRC, ya que se ha actuado en contravía de lo dispuesto por el fallo del consejo de Estado.

Por tanto, la negativa emitida el 14 de octubre de 2025 no es un simple desacuerdo interpretativo, sino un incumplimiento deliberado que justifica la imposición de sanciones conforme al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

### III. PRUEBAS

1. Solicitud a la CRC del secretario para las Comunicaciones y Prenda de fecha 15 de octubre de 2025
2. Respuesta de la CRC radicado 2025533616

### IV. PETICIÓN

Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente solicito a este Honorable Consejo de Estado:

1. Declarar que la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC ha incurrido en desacato de la sentencia de tutela del 16 de septiembre de 2025.
2. Ordenar el cumplimiento inmediato e integral del fallo, permitiendo la emisión de la alocución presidencial en los términos solicitados.
3. Imponer las sanciones correspondientes a los funcionarios responsables del incumplimiento, conforme al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que contempla multas y arresto hasta por seis (6) meses.

<sup>11</sup> (cita dentro de la sentencia) Sentencia T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>12</sup> (cita dentro de la sentencia) Sentencia T-889 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>13</sup> (cita dentro de la sentencia) Sobre la **responsabilidad subjetiva** por parte del obligado en el trámite de incidente de desacato, la Corte ha fijado un precedente pacífico: sentencias T-763 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, T-553 de 2002, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, T-632 de 2006, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1243 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, T-123 de 2010, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, T-652 de 2010, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-1090 de 2012, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-185 de 2013, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, T-399 de 2013, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-482 de 2013, M.P.: Alberto Rojas Ríos, T-254 de 2014, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, C-367 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo, T-271 de 2015, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-325 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-226 de 2016, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, T-280 de 2017, M.P.: José Antonio Cepeda Amarís.

<sup>14</sup> Corte Constitucional Sentencia SU 034 del 2018.

### Información Pública

#### Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



4. Prevenir a la CRC sobre la prohibición de ejercer censura previa o de atribuirse competencias que corresponden exclusivamente al Presidente de la República.

## V. NOTIFICACIONES

Se recibirán en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Casa de Nariño, Carrera 8 No. 7-26 de Bogotá, D.C. y/o al correo electrónico [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)

## VI. ANEXOS

Anexos de representación

De usted, con el debido respeto,

Cordialmente,



**AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO**  
Secretario Jurídico  
SECRETARÍA JURÍDICA

## Información Pública

### Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666