

Sentencia C-1172/01

DERECHO A LA INFORMACION-Doble connotación

El derecho a la información tiene una doble connotación; por una parte, se encuentra el derecho a comunicar información (información activa); y, por otra, el derecho a recibirla (información pasiva).

LIBERTAD DE EXPRESION-Ampliación de concepción jurídica/DERECHO A LA INFORMACION-Ampliación de concepción jurídica/DERECHO A LA INFORMACION-Fundamental

Esta Corporación ha destacado el hecho de que la Constitución de 1991 amplió en forma considerable la concepción jurídica de las garantías a la libertad de expresión y el derecho a la información. Así las cosas, ha establecido en relación con el derecho a la información, que se trata de un verdadero derecho fundamental que no puede ser negado, desconocido, obstruido en su ejercicio o, disminuido por el Estado, que por el contrario, tiene la obligación de hacer que sea efectivo. Y, además, como todo derecho fundamental, es universal, inalienable, irrenunciable, imprescriptible, inviolable y reconocido por la legislación positiva. Es, en palabras de esta Corte, "un derecho que expresa la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento. El ser humano está abierto a la aprehensión conceptual del entorno para reflexionar y hacer juicios y raciocinios sobre la realidad. Es en virtud de esta tendencia que ha toda persona se le debe la información de la verdad, como exigencia de su ser personal. El sujeto de este derecho es universal: toda persona –sin ninguna distinción– y el objeto de tal derecho es la información veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 de la Carta Política. De ahí que el derecho a la información puede entenderse como aquel derecho fundamental que tiene toda persona a ser informada y a informarse de la verdad, para juzgar por sí misma sobre la realidad con conocimiento suficiente".

DERECHO A RECIBIR INFORMACION VERAZ E IMPARCIAL-Asuntos de mayor importancia en la vida colectiva

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Unidad nacional y diversidad de funciones/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Competencias como jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Representa la Nación/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Deber de mantener informados a los conciudadanos

Por mandato constitucional el Presidente de la República representa a la Nación tanto dentro del país como internacionalmente, lo cual le confiere la facultad de ser su vocero y, en ese orden de ideas, tiene el deber de mantener informados a sus conciudadanos en relación con todos los asuntos de orden económico, político y social, a fin, de que tenga plena realización el postulado constitucional establecido en el artículo 2° de la Carta, que consagra como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Utilización para asuntos públicos/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Utilización de televisión para asuntos públicos

Dada la importancia de las comunicaciones concretas y directas por el Presidente de la República

a los ciudadanos sobre los asuntos públicos, puede él en su condición de tal, utilizar para esos fines precisos la televisión, de propiedad estatal, medio de comunicación masivo cuyo impacto y capacidad de penetración ha sido puesto de presente por la Corte "incluso en los procesos de consolidación o debilitamiento de las democracias".

TELEVISION-Proceso comunicativo social

TELEVISION-Manejo

SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Acceso en cualquier momento

La norma al facultar al Presidente de la República para dirigirse al país en cualquier momento, garantiza a los ciudadanos no sólo la información sobre hechos de interés público, sino, también, la posición oficial sobre ellos, lo que permite la formación de una opinión pública libre, por cuanto, los ciudadanos se están enterando por quien tiene el deber constitucional de hacerlo, de los acontecimientos, sucesos o decisiones que revisten interés nacional, así como de la posición oficial del gobierno al respecto, lo cual garantiza el derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información, de suerte que se les permita formar sus propias convicciones, así como participar en la discusión relativa de los asuntos públicos que les atañen. Es el resultado de un sistema democrático en donde los actos o las omisiones del Gobierno, deben encontrarse sujetas a un examen detallado, no sólo por las autoridades que constitucionalmente tengan esa función, sino de la opinión pública que es la base y fundamento de una sociedad libre y democrática.

SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-
Información veraz sobre hechos de interés nacional/SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION
POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Información oportuna y
objetiva/INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-
Sujeción a la Constitución

Dada la responsabilidad política y jurídico-constitucional de quien simboliza la unidad nacional y se encuentra obligado al jurar el cumplimiento de la Constitución y la ley a garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos, es claro que ha de enterarlos de manera veraz sobre los hechos de interés nacional, como lo señala el mandato contenido en el artículo 20 de la Constitución Política, información que ha de ser oportuna y objetiva. Es decir, por el hecho de que el Presidente de la República pueda por ministerio de la ley interrumpir en cualquier momento la programación habitual, no se encuentra autorizado para actuar en forma abusiva, más allá de los límites que la Constitución Política le ha impuesto al ejercicio de sus funciones.

DERECHO DE REPLICA POR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS EN SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION

INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-Facultad no absoluta

La información que el Jefe de Estado da a la opinión pública y la posición oficial al respecto, debe encontrarse justificada en función del interés público sobre el que se informa. Ello significa que esa facultad del Presidente de la República para utilizar en cualquier momento los servicios de televisión, no es absoluta, pues debe estar en función de las circunstancias del caso, entre las cuales se pueden destacar la existencia de un interés público, por una parte, y, por la otra, si la

información que se está comunicando contribuye o no a la formación de la opinión pública sobre los sucesos o hechos que los afectan. En otras palabras, no es cualquier información la que legitima al Presidente de la República la interrupción de la programación habitual, sino aquella que pueda revestir interés de la colectividad en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y, que sean necesarios para la real participación de los ciudadanos en la vida colectiva.

AUTORIDAD PUBLICA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Prohibición de facultades ilimitadas

En un Estado Social de Derecho como el que nos rige, ni los gobernantes, ni las autoridades de cualquier orden pueden tener facultades ilimitadas, por cuanto, precisamente lo que caracteriza al Estado democrático es la imposición de límites al ejercicio de la autoridad pública, tanto por la Constitución como por la ley.

GOBERNANTE-Limitación del poder

GOBERNANTE-Limitación de actuaciones por derechos de las personas

INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-Prohibición de facultad ilimitada de intervención/SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION-Finalidad

DERECHOS PREFERENTES-No son absolutos

Referencia: expediente D-3544

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 parcial, de la Ley 182 de 1995 "Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para la contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

Demandante: Felipe Chalela Arango

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano Felipe Chalela Arango, demandó el artículo 32 parcial, de la Ley 182 de 1995 "Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para la contratación

de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

Por auto de 24 de mayo del año 2001, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, en consecuencia ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la misma, a la Ministra de Comunicaciones y al Director de la Comisión Nacional de Televisión, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

1. NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.681 de 20 de enero de 1995. Se subraya la parte acusada.

Ley 182 de 1995

(Enero 20)

"Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para la contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones"

DECRETA:

"Artículo 32.- Acceso del Gobierno Nacional a los canales de televisión. El Presidente de la República podrá utilizar, para dirigirse al país, los servicios de televisión, en cualquier momento y sin ninguna limitación.

El Vicepresidente, los Ministros de Despacho y otros funcionarios públicos podrán utilizar con autorización del Presidente de la República, el canal de interés público. Igualmente el Congreso de la República, la Rama Judicial, organismos de control, conforme a la reglamentación que expida para el efecto la Comisión Nacional de Televisión.

Parágrafo. Cuando las plenarias del Senado o Cámara de Representantes consideren que un debate en la plenaria o en cualquiera de sus comisiones es de interés público, a través de una proposición aprobada en las plenarias, solicitará a Inravisión la transmisión del mismo, a través de la cadena de interés público".

2. DEMANDA

Considera el ciudadano demandante que el aparte del artículo 32 de la Ley 182 de 1995, viola los artículos 20, 77 y 16 de la Constitución Política, al permitir que el Presidente de la República pueda utilizar los servicios de televisión en cualquier momento y sin ninguna limitación. Aclara que el reproche de constitucionalidad no se encuentra dirigido contra la facultad que tiene el Jefe de Estado de dirigirse al país a través de la televisión, sino en la potestad ilimitada de esa facultad que el legislador le confiere, lo que a su juicio transgrede el derecho fundamental a informar.

En efecto, señala que son dos los aspectos relevantes de la norma que vulneran el derecho

a informar; en primer lugar, la implantación legal de una potestad absoluta para utilizar los canales de televisión; y, en segundo lugar, la posibilidad de que esa potestad limite sin ninguna justificación el derecho a informar. Aduce que las expresiones acusadas implican una irrestricta facultad, tanto en los días y horas de utilizar el servicio de televisión, como en la utilización de todos o algunos de los canales, la duración de la intervención y la determinación del tipo de tecnología para el enlace de los canales a utilizar.

Agrega que mientras exista la facultad consagrada en el acápite demandado, el derecho a la información que se ejerce a través del medio televisivo, siempre deberá ceder ante la ilimitada potestad del Presidente para utilizar dicho medio.

Por otra parte, manifiesta el actor que de conformidad con el primer inciso del artículo 77 superior la regulación del servicio de televisión que realice el legislador, debe respetar integralmente las libertades y los derechos reconocidos en la Constitución Política, porque cualquier disposición legal que desconozca esas libertades y derechos vulnera la disposición constitucional citada. Así las cosas, considera que en relación con el derecho a la información, las únicas limitaciones que la Carta contempla para su ejercicio, son las encaminadas a lograr que la información sea veraz e imparcial, por ello, considera que cualquier limitación injustificada a ese derecho (información) deviene en una clara vulneración de la Constitución Política.

En su concepto, no existe una proporcionalidad entre la limitación del derecho a informar y la finalidad que pudo llevar al legislador a consagrar el acápite demandando del artículo 32 de la Ley 182 de 1995, por cuanto la facultad ilimitada al Presidente de la República para utilizar los servicios de televisión, que introduce el precepto acusado, se convierte en un instrumento de restricción del derecho a informar, pues no existe "obstáculo alguno para que aquél utilice los servicios de televisión sin ningún tipo de medida o control".

Finalmente, el demandante considera que el precepto acusado viola el artículo 16 de la Carta, porque en el ámbito de la televisión el derecho al libre desarrollo de la personalidad se manifiesta en la posibilidad de escoger libremente los programas que se quieren ver. No obstante, con la norma demandada se permite que el Jefe de Estado, sin ningún condicionamiento cuente con la prerrogativa legal para imponer la programación o información que los televidentes deben ver, puesto que el Presidente puede utilizar sin límite alguno todos los canales de televisión quedando el televidente obligado a ver la alocución presidencial.

3. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Comunicaciones

El apoderado del Ministerio de Comunicaciones solicita a esta Corporación la declaratoria de constitucionalidad del precepto demandado. Aduce el interviniente que el aparte de la disposición legal que se acusa se encuentra destinada única y exclusivamente al Presidente de la República, lo cual se justifica por la calidad y dignidad del cargo cuyo desarrollo interesa a todos los colombianos.

Considera el interviniente que el demandante hace una interpretación simplista de la norma acusada, pues al momento de interpretar las normas legales se debe buscar aquella lectura que mejor se acopie a la Constitución Política. A su juicio, es absurdo pensar que la norma en cuestión limite el derecho a informar cuando es justamente el derecho de los ciudadanos a ser

informados por el Jefe de Estado lo que se está garantizando, de ahí, que la facultad atacada en la norma demandada, se constituye en un instrumento de gobernabilidad.

Añade que para que el Estado pueda cumplir con los fines esenciales que le impone el artículo 2° del Estatuto Fundamental, debe ser dotado de los instrumentos necesarios que le permitan cumplir con tal alto cometido, es decir, indica que la gobernabilidad debe ser conducente en aras de la eficacia en el logro de los fines humanistas del aparato estatal, porque de lo contrario, "la sociedad civil sería víctima de la creación secular de un ente cultural inane e inocuo". Siendo ello así, considera que, como lo ha sostenido esta Corporación, se debe dotar al Estado de los mecanismos de gobierno aptos para la buena gestión del mismo.

Por último, en lo relacionado con la violación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, para la entidad interviniente, el actor lleva al extremo el desarrollo de ese derecho, porque lo convierte en absoluto y hace nugatoria la interpretación ajustada a la Constitución del precepto demandado. Añade que las transmisiones presidenciales se encuentran orientadas al interés general y no al particular como erradamente lo supone el demandante.

Intervención del ciudadano Daniel Coronell Castañeda

El interviniente presenta un escrito de coadyuvancia a la demanda, el cual se resume de la siguiente manera:

Manifiesta que en su calidad de periodista, considera que la norma legal demandada en la medida en que permite que el Presidente de la República utilice el servicio de televisión en cualquier momento y sin ninguna limitación, vulnera los derechos fundamentales que garantizan la libertad de información, tanto de los televidentes como de los operadores del servicio.

A su juicio, la "aparición" del Presidente de la República en los medios masivos de comunicación no debe ser el resultado de una imposición del ordenamiento jurídico, pues, en una democracia no puede ninguna autoridad tener un derecho ilimitado respecto del uso de la televisión, porque lo congruente con los principios constitucionales es que la difusión de la actividad presidencial sea el resultado de la libre elección de los medios informativos, quienes sin lugar a dudas informarán de la misma en la medida en que ella constituya una noticia. Pero, añade, que permitir que en ejercicio de una facultad discrecional el Presidente interrumpa la programación de televisión de manera abrupta y sin considerar las preferencias de los televidentes constituye un exceso desde el punto de vista jurídico y periodístico.

Alude que ni la investidura presidencial ni sus funciones, se encuentran consagradas en la Constitución con prevalencia a los derechos y libertades de todos los colombianos, por el contrario, indica que el artículo 188 de la Carta obliga al Presidente a garantizarlos, deber éste que no se cumple cuando existe una norma que consagra la posibilidad de que intervenga en los servicios de televisión en cualquier momento y sin ninguna limitación. No se tiene en cuenta además, que en Colombia existe por disposición legal (Ley 335 de 1996), un canal cultural, educativo y recreativo del Estado, denominado Señal Colombia, al cual puede acudir el Presidente de la República permanentemente, por tratarse del canal del Estado, el cual, por mandato legal tiene las mejores condiciones de calidad y cubrimiento.

Dice el interviniente que en una sociedad libre y moderna son los medios de información los llamados a difundir libremente la actividad del Presidente de la República, es decir, en una sociedad democrática la extensión y la intensidad de una información es un asunto que le corresponde determinar a los medios de comunicación en ejercicio de la función periodística, y

no a la ley, pues en la medida en que los hechos y circunstancias de que trata la alocución presidencial y dada su trascendencia, todos los canales de televisión interrumpirán su programación habitual para transmitirla, no porque exista una disposición legal que así lo imponga, sino porque ello tiene entidad noticiosa y así debe difundirse en aplicación del libre ejercicio del derecho a la información.

Concluye el ciudadano interviniente solicitando a la Corte la declaratoria de inexecutable del precepto acusado, en respeto de los derechos de muchos televidentes que no tienen otra alternativa de esparcimiento ni más opciones de televisión y, también, en defensa de los derechos de las empresas particulares que ejercen su derecho a la información y que se ven obligados a interrumpir la programación y emitir las intervenciones del Presidente de la República.

Intervención de la Comisión Nacional de Televisión

El apoderado de la Comisión Nacional de Televisión solicita la declaratoria de exequibilidad de los apartes demandados del artículo 32 de la Ley 182 de 1995.

Para la entidad interviniente, un programa televisivo incide directamente sobre la vida diaria de los individuos, así toda sociedad moderna reconoce el papel fundamental que juegan los medios de comunicación. Esa influencia adquiere mayor relevancia cuando se trata de un medio masivo como lo es la televisión, que llega por igual a todas las personas sin distinciones de estratos o condición social. Siendo el Presidente de la República Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, resulta apenas obvio que el canal de comunicación más idóneo para informar los asuntos del Estado sea la televisión.

Arguye entonces, que en ese orden de ideas la Comisión Nacional de Televisión, con el fin de garantizar el derecho que le asiste a todos los ciudadanos a recibir las informaciones del Presidente de la República, establece dentro de los distintos contratos que suscribe con los prestatarios de ese servicio público "que deben dar por entendida la estipulación del artículo 32 de la ley 182 de 1995, debiendo aceptar los requerimientos que sobre el particular le señale. En caso contrario se le aplican las sanciones respectivas".

Manifiesta el apoderado de la entidad interviniente, que pensar en limitar las alocuciones presidenciales, sería desconocer el derecho que le asiste al Presidente de la República a dirigirse a sus conciudadanos, y el derecho correlativo de éstos a estar debidamente informados.

Después de citar jurisprudencia de esta Corporación en relación con el derecho fundamental a la información, aduce que el precepto legal demandado garantiza el derecho que tiene toda persona a estar informado en forma veraz e imparcial, por cuanto las alocuciones presidenciales contienen información de interés general para toda la comunidad y, resulta evidente que esas alocuciones no tienen el carácter de privadas, pues no es gratuito que "(e)l Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos".

Por otra parte, señala que no es cierto que con la norma demandada se conculquen las libertades consagradas en la Constitución Política, porque esa entidad (CNTV) dentro de los contratos, con el objeto de garantizar el derecho que le asiste a todos los ciudadanos de recibir las informaciones del Presidente de la República, estableció que los concesionarios deben dar por entendida la estipulación del artículo 32 de la Ley 182 de 1995, debiendo aceptar los requerimientos que sobre el particular se señalen, so pena de que se apliquen las sanciones respectivas.

Finalmente, considera que no se viola el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues el hecho de que un programa determinado se presente por televisión no significa que lo tengan que ver todas las personas. De ser así, se caería en el absurdo de que cualquier programa que se presente violaría ese derecho, por cuanto son los concesionarios los que determinan el tipo de programación a presentar y no los ciudadanos, bajo la vigilancia y control de la Comisión Nacional de Televisión.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación mediante concepto Nro. 2067 de julio 13 de 2001, solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad el aparte demandado del artículo 32 de la Ley 182 de 1995.

Para el Ministerio Público la utilización del servicio de televisión por el Presidente de la República en cualquier momento y sin ninguna limitación no vulnera las libertades consagradas en la Carta Política. Considera que el Presidente como Jefe de Estado y símbolo de la unidad nacional, no puede escatimar ningún recurso que consista en ilustrar a sus conciudadanos en los diversos y complejos asuntos relacionados con la marcha de la Nación en general y con las ejecutorias del Estado en particular. Por ello, en la utilización de un medio de comunicación social de tanta eficacia como la televisión, es entendible que se realice sin las limitaciones de tiempo y modo, de tal suerte, que los ciudadanos puedan contar con la información requerida por ellos en relación con la situación política y socioeconómica de la Nación. Así las cosas, en concepto del Ministerio Público, la información presidencial tiene clara connotación de un derecho fundamental en cabeza de cada ciudadano y de un deber de obligatorio cumplimiento por parte del Jefe de Estado. Es decir, las alocuciones presidenciales por medio de la televisión deben ser consideradas de interés público.

Añade el Procurador, que no obstante que la redacción de la expresión acusada otorga al Presidente de la República la facultad de actuar en relación con el uso del servicio público de televisión de manera ilimitada, dicha facultad no puede ser entendida como un aval del legislador para que ese alto funcionario actúe de manera abusiva, pues en todo caso, él dentro del ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado ha de actuar siempre dentro del marco de la Constitución Política.

Considera que la disposición acusada en manera alguna vulnera la libertad de información, sino que por el contrario la garantiza, en la medida en que permite al Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, dirigirse al país para informarlo de los acontecimientos o decisiones de interés nacional, y, a su vez, hace posible que la mayoría de los habitantes del territorio nacional reciban la información de manera directa, oportuna y veraz.

Tampoco encuentra el Procurador que el precepto acusado vulnere el derecho al libre desarrollo de la personalidad pues, no resulta cierto lo sostenido por el actor, en el sentido de que la disposición demandada faculta al Presidente de la República para imponer la programación televisiva, ni la información que se suministre por ese medio de comunicación porque, la primera es competencia de la Comisión Nacional de Televisión, y la segunda, continúa suministrándose independientemente de que el Jefe de Estado utilice o no los espacios de televisión. Aduce que si el televidente no desea ver la intervención presidencial siempre cuenta con otras opciones, sin que con ello se desconozcan los fines informativos, educativos y recreativos del servicio público

de televisión y, por ende, el derecho a la información.

Finalmente, señala que en relación con el artículo 77 superior, la norma acusada lejos de contrariar su contenido, armoniza con la exigencia de que la información sea veraz y oportuna, por ello, no limita el derecho a la información ni menoscaba las libertades constitucionales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. El problema jurídico que se plantea

Corresponde a esta Corporación determinar si, como lo afirma el demandante, la utilización por parte del Presidente de la República del servicio de televisión "en cualquier momento y sin ninguna limitación", vulnera el derecho a la información consagrado en el artículo 20 superior, así como las libertades consagradas en la Carta Política, y el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

3. El derecho a la información y la solución al problema planteado

3.1. El artículo 20 de la Constitución Política garantiza a todas las personas la libertad de pensamiento, opinión y expresión; así como la de informar y recibir información veraz e imparcial, estableciendo claro está, una responsabilidad social de los medios de comunicación y el derecho de rectificación en condiciones de equidad. Se observa entonces que el derecho a la información tiene una doble connotación; por una parte, se encuentra el derecho a comunicar información (información activa); y, por otra, el derecho a recibirla (información pasiva).

Esta Corporación en múltiples pronunciamientos ha destacado el hecho de que la Constitución de 1991 amplió en forma considerable la concepción jurídica de las garantías a la libertad de expresión y el derecho a la información. Así las cosas, ha establecido en relación con el derecho a la información, que se trata de un verdadero derecho fundamental que no puede ser negado, desconocido, obstruido en su ejercicio o, disminuido por el Estado, que por el contrario, tiene la obligación de hacer que sea efectivo[1]. Y, además, como todo derecho fundamental, es universal, inalienable, irrenunciable, imprescriptible, inviolable y reconocido por la legislación positiva[2]. Es, en palabras de esta Corte, "un derecho que expresa la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento. El ser humano está abierto a la aprehensión conceptual del entorno para reflexionar y hacer juicios y racionios sobre la realidad. Es en virtud de esta tendencia que ha toda persona se le debe la información de la verdad, como exigencia de su ser personal.

El sujeto de este derecho es universal: toda persona –sin ninguna distinción- y el objeto de tal derecho es la información veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 de la Carta Política. De ahí que el derecho a la información puede entenderse como aquel derecho fundamental que tiene toda persona a ser informada y a informarse de la verdad, para juzgar por sí misma sobre la realidad con conocimiento suficiente"[3].

Resulta entonces, en esa misma línea de pensamiento, que el derecho a recibir una información

veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 constitucional, se convierte en un instrumento esencial para el conocimiento de los asuntos que revisten una mayor importancia en la vida colectiva de un país, de tal suerte, que condiciona la participación de todos los ciudadanos en el buen funcionamiento de las relaciones democráticas que proclama la Constitución Política, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.

3.2. Ahora bien, para el ciudadano demandante el aparte demandado del artículo 32 de la Ley 182 de 1995, otorga al Presidente de la República una potestad absoluta e ilimitada para utilizar, sin estar sujeto a ningún tipo de reglamentación, el servicio de televisión para dirigirse al país, facultad que conculca el derecho a informar, en la medida en que éste [el derecho a la información] siempre deberá ceder ante la ilimitada potestad del Presidente para utilizar dicho medio de comunicación.

La norma acusada tiene como destinatario único al Presidente de la República. Se pregunta la Corte, si dada la calidad y dignidad del cargo del sujeto activo a quien se dirige la norma, resulta constitucionalmente aceptable que pueda dirigirse al país, en cualquier momento y sin ninguna limitación, a través del servicio público de la televisión?

3.3. Según lo dispone el artículo 188 de la Constitución Política, el Presidente de la República simboliza la unidad nacional y, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (art. 115 C.P.), le corresponde el ejercicio de diversas funciones en cada una de sus calidades. Así, como Jefe de Estado le concierne la dirección de las relaciones internacionales, la seguridad exterior de la República, la declaratoria de guerra con permiso del Senado de la República o, sin su autorización para repeler una agresión extranjera, defiende la independencia y honra de la Nación, la inviolabilidad del territorio, entre muchas otras. Igualmente dentro de sus funciones como Jefe de Gobierno, que conforma con los ministros y jefes de departamento administrativo en cada caso, le corresponde dirigir la fuerza pública y, como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República disponer de ella; conserva en todo el territorio el orden público y lo reestablece cuando fuere turbado, declara el estado de conmoción y de emergencia cuando proviene de hechos perturbadores del orden económico social. Así mismo, como Suprema Autoridad Administrativa cuenta con la facultad constitucional de nombrar y separar libremente a sus ministros y jefes de departamento administrativo, así como a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y, en general tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes; funciones todas éstas que se encuentran consagradas en el artículo 189 del Estatuto Fundamental.

Como se ve, por mandato constitucional el Presidente de la República representa a la Nación tanto dentro del país como internacionalmente, lo cual le confiere la facultad de ser su vocero y, en ese orden de ideas, tiene el deber de mantener informados a sus conciudadanos en relación con todos los asuntos de orden económico, político y social, a fin, de que tenga plena realización el postulado constitucional establecido en el artículo 2° de la Carta, que consagra como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Dada la importancia de las comunicaciones concretas y directas por el Presidente de la República a los ciudadanos sobre los asuntos públicos, puede él en su condición de tal, utilizar para esos fines precisos la televisión, de propiedad estatal, medio de comunicación masivo cuyo impacto y capacidad de penetración ha sido puesto de presente por la Corte "incluso en los procesos de consolidación o debilitamiento de las democracias"[4].

En ese sentido, dijo esta Corporación: "...la televisión, sobra decirlo, ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice la televisión, y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política, o más grave aún de los grupos económicos dominantes. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí solo, así disponga de la mayoría electoral pueda controlarlo directa o indirectamente"[5].

3.4. A juicio de la Corte, la norma acusada al facultar al Presidente de la República para dirigirse al país en cualquier momento, garantiza a los ciudadanos no sólo la información sobre hechos de interés público, sino, también, la posición oficial sobre ellos, lo que permite la formación de una opinión pública libre, por cuanto, los ciudadanos se están enterando por quien tiene el deber constitucional de hacerlo, de los acontecimientos, sucesos o decisiones que revisten interés nacional, así como de la posición oficial del gobierno al respecto, lo cual garantiza el derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información, de suerte que se les permita formar sus propias convicciones, así como participar en la discusión relativa de los asuntos públicos que les atañen. Es el resultado de un sistema democrático en donde los actos o las omisiones del Gobierno, deben encontrarse sujetas a un examen detallado, no sólo por las autoridades que constitucionalmente tengan esa función, sino de la opinión pública que es la base y fundamento de una sociedad libre y democrática.

En ese orden de ideas, la Corte encuentra que la finalidad del legislador al consagrar la facultad al Presidente de la República para dirigirse al país en cualquier momento, resulta constitucionalmente aceptable. Dada la responsabilidad política y jurídico-constitucional de quien simboliza la unidad nacional y se encuentra obligado al jurar el cumplimiento de la Constitución y la ley a garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos (art. 188 C.P.), es claro que ha de enterarlos de manera veraz sobre los hechos de interés nacional, como lo señala el mandato contenido en el artículo 20 de la Constitución Política, información que ha de ser oportuna y objetiva. Es decir, por el hecho de que el Presidente de la República pueda por ministerio de la ley interrumpir en cualquier momento la programación habitual, no se encuentra autorizado para actuar en forma abusiva, más allá de los límites que la Constitución Política le ha impuesto al ejercicio de sus funciones.

Como es obvio, el uso de los canales de la televisión por el Presidente de la República para informar a los colombianos sobre hechos de interés público y relacionados con sus funciones, así como para fijar la posición oficial sobre ellos, de ninguna manera excluye el derecho de los partidos y movimientos políticos que no participan en el gobierno a ejercer, si ello se hace necesario, el derecho "de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales", según lo previsto especialmente para ese efecto por el artículo 112 de la Constitución Política.

Considera esta Corporación, que la información que el Jefe de Estado da a la opinión pública y la posición oficial al respecto, debe encontrarse justificada en función del interés público sobre el que se informa. Ello significa que esa facultad del Presidente de la República para utilizar en cualquier momento los servicios de televisión, no es absoluta, pues debe estar en función de las circunstancias del caso, entre las cuales se pueden destacar, como se ha señalado, la existencia de un interés público, por una parte, y, por la otra, si la información que se está comunicando contribuye o no a la formación de la opinión pública sobre los sucesos o hechos que los afectan. En otras palabras, no es cualquier información la que legitima al Presidente de la República la interrupción de la programación habitual, sino aquella que pueda revestir interés de la colectividad en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y, que sean necesarios para la real participación de los ciudadanos en la vida colectiva.

Al respecto, valga recordar lo expresado por esta Corporación en una de sus primeras decisiones. Se dijo en esa oportunidad lo siguiente:

"Un rasgo distintivo de la persona es la capacidad de juzgar sobre su entorno. Para ello necesita estar informada sobre la realidad que la circunda, es decir, tener, por lo menos, el conocimiento suficiente para juzgar y participar en los asuntos públicos. Hoy esto es más claro, si se tiene en cuenta que Colombia vive la democracia participativa. Con razón John Stuart Mill señaló que la democracia no se limita al sistema de elecciones libres, sino que requiere participación, discusión, reflexión permanente sobre los asuntos públicos, y para ello es necesaria la información. Además, no puede haber un libre desarrollo de la personalidad, que es social por naturaleza, si se desconoce el derecho a la información que se les debe a los asociados"[6].

Por las razones expuestas, considera la Corte, que en una democracia como la nuestra no vulnera la Constitución Política, el hecho de que el Presidente de la República se dirija a sus conciudadanos a través de la televisión, dada la dimensión que ese medio de comunicación social tiene en la formación de la opinión pública y, que le permite enterarse sobre el devenir político, económico y social, entre otras cosas, como lo ha dicho la jurisprudencia constitucional, porque esa información le sirve como elemento de juicio para su reflexión política y para la toma de sus propias decisiones[7].

Por estas razones, no encuentra tampoco la Corte que se vulnere el artículo 16 de la Constitución Política, porque una información veraz y el conocimiento de la posición oficial sobre los asuntos de interés nacional, le permite a las personas el desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos y libertades, lo cual resulta indispensable en un Estado pluralista y democrático de Derecho.

3.5. Ahora bien, lo que sí encuentra la Corte que riñe con los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución Política, es la facultad "ilimitada" que el aparte de la norma acusada otorga al Presidente de la República y, que es en últimas el cargo central de la demanda, pues el actor afirma en su escrito que el reproche que se hace a la disposición acusada, en manera alguna se refiere a la facultad del Presidente de la República para dirigirse al país a través de la televisión "lo que se reprocha por inconstitucional es la potestad ilimitada que el legislador le otorga para lograr dicho fin".

En efecto, como lo sostiene el ciudadano demandante, en un Estado Social de Derecho como el que nos rige, ni los gobernantes, ni las autoridades de cualquier orden pueden tener facultades ilimitadas, por cuanto, precisamente lo que caracteriza al Estado democrático es la imposición de límites al ejercicio de la autoridad pública, tanto por la Constitución como por la ley.

El artículo 1° de la Constitución, consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista "fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". El Estado social de derecho tiene como finalidad la persona humana, no en abstracto, sino propendiendo por su integración y participación en la sociedad de la cual hace parte; por ello, se consagran los derechos fundamentales de las personas, cuya esfera de protección la constituye precisamente los límites al poder del Estado y de los gobernantes.

La limitación del poder del gobernante, ha sido una constante en los regímenes democráticos. Esta Corporación en relación con dicha limitación expresó que: "(...) la soberanía ya no es una atribución absoluta del Estado frente a sus súbditos, ni una relación vertical entre el gobernante y el gobernado, pues las atribuciones estatales se encuentran relativizadas y limitadas por los derechos de las personas. Esto significa que se sustituye la idea clásica de una soberanía estatal sin límites, propia de los regímenes absolutistas, según la cual el príncipe o soberano no está atado por ninguna ley (Principis Legibus solutus est), por una concepción relativa de la misma, según la cual las atribuciones del gobernante encuentran límites en los derechos de las personas. Pero este cambio de concepción de soberanía en manera alguna vulnera la Carta pues armoniza perfectamente con los principios y valores de la Constitución. En efecto, esta concepción corresponde más a la idea de un Estado Social de derecho fundado en la soberanía del pueblo y en la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP arts. 1°, 3° y 5°)"[8].

Los derechos de las personas constituyen el límite a las actuaciones de los gobernantes. De esta suerte, la norma acusada al consagrar una facultad ilimitada para la intervención del Presidente de la República por un medio masivo de comunicación, como lo es la televisión, viola el artículo 20 de la Constitución, porque una intervención así sea del Presidente de la República sin ninguna clase de límite, restringe el derecho de los ciudadanos a informarse de otros asuntos que les interesan, en el ámbito cultural, ambiental, recreacional. No puede olvidarse que la televisión es un servicio público cuyos fines son formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana, con cuyo cumplimiento se busca "satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local..." (Ley 182 /95, art. 2).

Como lo ha señalado esta Corporación, el hecho de que existan derechos de carácter preferente, no significa en manera alguna que ellos sean absolutos "[e]l carácter preferente de las libertades de expresión, información y de prensa no significa, sin embargo, que estos derechos sean absolutos y carezcan de límites. Así, no sólo no existen en general derechos absolutos sino que, en particular, la libertad de expresión puede colisionar con otros derechos y valores constitucionales, por lo cual, los tratados de derechos humanos y la Constitución establecen que ciertas restricciones a esta libertad, son legítimas. Así, conforme a la Convención Interamericana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, este derecho puede ser limitado para asegurar i) el respeto de los derechos o a la reputación de los demás, o para ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Por ello, esta Corporación ha también admitido, ciertas restricciones a la libertad de expresión a fin de proteger y asegurar, en ciertos casos concretos, otros bienes constitucionales como el orden público o los derechos a la intimidad y al buen nombre"[9].

Así las cosas, la intervención del Presidente de la República a través de la televisión, ha de ser personal, sobre asuntos de interés público, directamente relacionados con sus funciones como

Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, sin que pueda incurrirse en ninguna arbitrariedad, pues, la dignidad del cargo le impone como al que más, el respeto de los derechos y libertades de sus gobernados.

Por otra parte, ha de observarse por la Corte que, por definición constitucional "el espectro electromagnético es un bien público", para cuyo uso la propia Carta "garantiza la igualdad de oportunidades" conforme a la ley, pero de tal manera que quede a salvo el derecho de los ciudadanos al "pluralismo informativo", según lo establecido por el artículo 75 superior, derecho éste al que no resulta oponible, en ningún caso, el interés privado de los concesionarios que utilicen ese medio masivo de comunicación.

De esta suerte, resultaría contrario a la Carta que el Presidente de la República se viera dotado de un inmenso e ilimitado poder para utilizar la televisión, pues, como ya se dijo, si por un lado los ciudadanos tienen el derecho a ser informados y a conocer la posición oficial sobre los asuntos públicos, también lo es que el primer mandatario de la Nación tiene el deber de realizar informes periódicos de su gestión, de manera concreta, sin abusos ni extralimitación alguna, lo cual impone que la naturaleza de la información y su necesidad marquen los linderos de orden temporal dentro de los que resulta lícita la intervención presidencial por los canales de televisión del Estado.

Es claro para la Corte que, si el Presidente de la República incurre en abusos en la utilización de los canales de televisión de propiedad del Estado, su conducta oficial al respecto y las responsabilidades de ella derivadas, se encuentra sometida a los controles previstos en la Constitución y la ley, por cuanto en una democracia no puede existir ningún servidor público que escape a los controles para evitar el ejercicio arbitrario del poder.

De no ser así, podría entenderse que el Presidente de la República actuaría en este campo en forma contraria a los postulados de un Estado democrático, como se autodefine el Estado Colombiano tanto en el Preámbulo como en el artículo 1° de la Constitución Política. Permitir al Presidente de la República el uso ilimitado de los canales de televisión so pretexto de informar a los ciudadanos sobre la marcha del Estado o sobre asuntos de interés general, conduciría a aceptar que, ese alto funcionario, utilizando un bien público llegara a monopolizar la información de tal manera que se viera disminuida o anulada la posibilidad de expresar puntos de vista opuestos a los suyos por sus opositores, lo que equivale a sepultar el pluralismo informativo. Además, téngase en cuenta que precisamente aduciendo el derecho a informar a sus conciudadanos regímenes de corte totalitario, llegaron a manipular la opinión pública deformando la realidad, expresándola en forma recortada o sobredimensionándola con propósitos eminentemente político-partidistas que facilitarían la toma de decisiones contrarias a los derechos humanos, mediante la utilización desmedida de los diversos medios de información a su disposición, para penetrar a cualquier momento y sin medida a la intimidad de los hogares, con eliminación de la controversia pública y de la difusión de opiniones disidentes, que, en un Estado democrático resultan inadmisibles pues, en ellos, como ocurre en Colombia, la Constitución garantiza la pluralidad de la información.

Ello ciertamente, se opone a una concepción democrática, participativa y pluralista del Estado, valores constitucionales que en punto al derecho de información y al conocimiento de la posición oficial sobre asuntos públicos, no pueden ser desconocidos por la legislación y que, en consecuencia conducen inexorablemente a la conclusión de que el Presidente de la República no puede utilizar de manera ilimitada la televisión, porque ello quebranta el orden constitucional vigente.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero : Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "en cualquier momento" contenida en el artículo 32 de la Ley 182 de 1995, bajo el entendido de que la intervención del Presidente de la República en la televisión, será personal, y sobre asuntos urgentes de interés público relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Segundo : Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "y sin ninguna limitación" contenida en el artículo 32 de la Ley 182 de 1995.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial y aclaración de voto a la Sentencia C-1172/01

INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-Derecho deber sobre asuntos de trascendencia nacional (Salvamento parcial y aclaración de voto)

INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-No limitación (Salvamento parcial y aclaración de voto)

La falta de límites a que se refería la norma, por razones de la propia dignidad presidencial derivada de su altísima responsabilidad, hacía relación a la imposibilidad de que cualquier otra autoridad constituida, perteneciente a la Administración Pública, a otra rama del Poder Público o a organismos autónomos de control, fijara límites temporales al ejercicio del mencionado derecho-deber del Presidente. Era de la esfera de la libertad de configuración del legislador dejar en cabeza del primer mandatario la evaluación de las circunstancias de razonabilidad y proporcionalidad antedichas, y más propio de la naturaleza y dignidad de la función presidencial, que el someter dicha evaluación al criterio de otras autoridades de inferior rango, cuya designación en ningún caso tiene la misma base democrática y popular que sí soporta a la investidura presidencial. Los permisos o autorizaciones previas a la intervención del Presidente, con fijación de límites temporales, se revelan contrarios a su natural superioridad jerárquica y al principio de buena fe. Adicionalmente, por razones de tipo fáctico, no es posible que la facultad presidencial de intervención pública a través de la televisión sea enmarcada de manera general y para todas las ocasiones dentro de parámetros temporales preestablecidos por la ley y fijos, pues la duración de tales intervenciones debe acomodarse a la naturaleza de las circunstancias que las motivan, por lo cual en cada oportunidad debe ser evaluada de manera diferente.

INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-Presentación en cualquier momento (Salvamento parcial y aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3544

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 parcial, de la Ley 182 de 1995 "Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para la contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones."

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el habitual respeto por las determinaciones de la Sala Plena de la Corporación, salvo mi voto respecto de la decisión adoptada en el numeral segundo de la presente Sentencia, y lo aclaro en relación con los condicionamiento impuestos para la declaración de exequibilidad proferida en el numeral primero de la misma.

1. En cuanto a la inexecutable de la expresión "y sin ninguna limitación", contenida en el

artículo 32 de la Ley 182 de 1995, la cual se decidió con fundamento en la consideración según la cual el Presidente de la República como Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, no está autorizado a ejercer en forma ilimitada su derecho de informar a los ciudadanos sobre asuntos de interés público y fijar la posición oficial sobre ellos cuando la urgencia lo justifique, el suscrito estima que la mayoría le otorgó a la susodicha expresión un alcance que ella no tenía. En efecto, cuando la norma decía que el Presidente de la República podría utilizar, para dirigirse al país, los servicios de televisión en cualquier momento y sin ninguna limitación, no era dable entender que lo estaba autorizando para llevar a cabo un ejercicio abusivo de este derecho. Tal hermenéutica parte de una lectura aislada de la norma, que prescinde de otras disposiciones del ordenamiento superior que de manera general hacen responsable al Presidente de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes, o que se erijan en abusos de derecho. (C.P. artículo 198)

En cambio, la expresión retirada del ordenamiento cumplía propósitos acordes con la naturaleza y dignidad de la investidura presidencial y con el deber y derecho que el primer mandatario tiene de mantener informada a la opinión pública. En un sistema de gobierno presidencial, como el que es propio de nuestro régimen constitucional, el Presidente de la República es a la vez Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. (C.P artículo 189). En tal virtud, no sólo representa la soberanía nacional, sino que ejerce importantes funciones de impulsión política y administrativa, es responsable del mantenimiento del orden público y de la seguridad exterior de la República, etc. En un régimen participativo como el que propone la Constitución que nos rige, en el cual se reconoce a los ciudadanos el derecho a la información en todos los asuntos referentes a la gestión pública, la facultad presidencial de dirigirse al país a través de la televisión, y de hacerlo en cualquier momento y sin limitación, resulta ser, en algunas circunstancias, el único medio adecuado para el cumplimiento de ese derecho-deber presidencial de informar a la opinión, aquellos asuntos de trascendencia nacional que estime necesario, o incluso el único medio de impartir órdenes de cumplimiento inmediato relacionadas con el mantenimiento del orden público, como pudiera serlo Vg. la de acatar un toque de queda nacional.

La falta de límites a que se refería la norma, por razones de la propia dignidad presidencial derivada de su altísima responsabilidad, hacía relación a la imposibilidad de que cualquier otra autoridad constituida, perteneciente a la Administración Pública, a otra rama del Poder Público o a organismos autónomos de control, fijara límites temporales al ejercicio del mencionado derecho-deber del Presidente. No podía ser entendida, como lo hizo la Corte, como referida a la autorización legislativa para abusar de un derecho, sino al racional y libre ejercicio de tal función informativa, dentro de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad fijados por el mismo titular del derecho. Era de la esfera de la libertad de configuración del legislador dejar en cabeza del primer mandatario la evaluación de las circunstancias de razonabilidad y proporcionalidad antedichas, y más propio de la naturaleza y dignidad de la función presidencial, que el someter dicha evaluación al criterio de otras autoridades de inferir rango, cuya designación en ningún caso tiene la misma base democrática y popular que sí soporta a la investidura presidencial. Los permisos o autorizaciones previas a la intervención del Presidente, con fijación de límites temporales, se revelan contrarios a su natural superioridad jerárquica y al principio de buena fe.

Adicionalmente, por razones de tipo fáctico, no es posible que la facultad presidencial de intervención pública a través de la televisión sea enmarcada de manera general y para todas las ocasiones dentro de parámetros temporales preestablecidos por la ley y fijos, pues la duración de tales intervenciones debe acomodarse a la naturaleza de las circunstancias que las motivan, por

lo cual en cada oportunidad debe ser evaluada de manera diferente.

2. De otro lado, aunque comparto la decisión de exequibilidad de la expresión "en cualquier momento", contenida también el artículo 32 de la Ley 182 de 1995, discrepo en torno a los condicionamientos con los cuales se declaró tal constitucionalidad, circunstancia que me obliga a formular la aclaración de voto respectiva. La mayoría consideró que tal frase se ajustaba a la Carta, siempre y cuando la intervención imprevista del Presidente fuera personal y sobre asuntos urgentes de interés público relacionados con el ejercicio de sus funciones.

A juicio del suscrito, tales limitaciones no emanan de la Constitución, por lo cual no le era dado a la Corte el señalarlas. Nada en la Carta le impide al Presidente presentar informaciones televisadas que no sean personalmente actuadas por él. Nada indica que sólo pueda utilizar este medio de comunicación en oportunidades urgentes. No hay fundamento constitucional para restringir las intervenciones a aquellas situaciones en que algo urge, es decir en que alguna cosa insta o precisa a su pronta ejecución o remedio (como define el Diccionario de la Lengua Española la expresión urgente). Por la naturaleza de su investidura, el Presidente tiene el derecho y el deber de informar en cualquier momento lo que a su prudente juicio estime conveniente. Por ello, los condicionamientos señalados en la Sentencia rebasaron las facultades propias del control constitucional.

En los anteriores términos expreso las razones de mi parcial salvamento y aclaración de voto.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1172/01

INFORMACION PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-Tensión entre interrupción de programación y derechos de ciudadanos/INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-Alocución presidencial de carácter urgente (Aclaración de voto)

INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-Tensión entre interrupción de programación y derechos de canales y operadores privados (Aclaración de voto)

INFORMACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR TELEVISION-Tensión entre temas de controversia pública y pluralismo político medular (Aclaración de voto)

SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION POR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Ejercicio de poder (Aclaración de voto)

Cuando el Presidente usa la televisión más que cumplir un deber ejerce un poder; más que ejercerlo de manera objetiva lo hace según las necesidades y conveniencias que él mismo aprecia de manera subjetiva y a partir de criterios dentro de los cuales no están siempre excluidos los personales; más que transmitir información comunica un mensaje, defiende unas políticas, responde a unas críticas; más que enterar a los ciudadanos de lo que está pasando para que éstos se formen libremente una opinión trata de influir en la opinión pública para que ésta sea favorable a su gestión gubernamental lo cual es legítimo no sólo en la política sino en la democracia.

SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION POR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Defensa de políticas y respuesta a críticas (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Obiter dicta (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3544

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 (parcial), de la Ley 182 de 1995 "Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para la contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones"

Actor: Felipe Chalela Arango

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el debido respeto, aclaro mi voto porque no participo de la mayoría de las consideraciones en las cuales se fundó el magistrado ponente para sustentar la parte resolutive de esta sentencia. Comparto la ratio decidendi de la inexequibilidad consistente en que en una democracia constitucional ninguna facultad puede ser ilimitada porque lo que caracteriza el ejercicio del poder en un Estado Social de Derecho es que éste es, por definición, limitado y controlable. No obstante, no me parece que de los fundamentos de la sentencia se derive el condicionamiento, que en todo caso comparto[10]. Quizás tan solo exista relación entre la exigencia de que la alocución presidencial verse "sobre asuntos ... de interés público relacionados con el ejercicio de sus funciones" y la visión reflejada en la parte motiva de la sentencia que a mi juicio es idealizada, del ejercicio del poder presidencial como el cumplimiento desinteresado y objetivo de deberes jurídicos con miras siempre y exclusivamente a alcanzar el bien común. Me preocupa que las razones invocadas en esta providencia puedan ser mal interpretadas así la mayoría de ellas puedan leerse como obiter dicta. Paso a continuación a desarrollar éstas inquietudes.

1. El condicionamiento introducido a la expresión "en cualquier momento" busca limitar la facultad presidencial de interrumpir la programación para dirigirse al país por los canales de televisión. Este consta de tres elementos. En primer lugar, la utilización de los servicios de televisión debe consistir en una "intervención del Presidente de la República... personal". En segundo lugar, dicha intervención debe versar "sobre asuntos urgentes". En tercer lugar, tales asuntos deben ser "de interés público relacionados con el ejercicio de sus funciones".

La alternativa de declarar inconstitucional la expresión "en cualquier momento", hubiera significado colocar al Presidente en la situación de solicitar permiso para interrumpir la programación. Esta opción fue desestimada por la Corte, como también lo fue que la posibilidad de que el Presidente hiciera uso de los canales de televisión en cualquier momento significara "para cualquier propósito, en cualquier circunstancia y de cualquier modo".

2. A mi juicio este condicionamiento obedece a una concepción diferente del poder presidencial a la que se refleja en la sentencia y es el resultado de un análisis constitucional de las tensiones que surgen entre la facultad presidencial de dirigirse a la Nación y los derechos y principios constitucionales a los cuales me referiré brevemente.

2.1. La primera tensión surge entre la facultad presidencial de interrumpir la programación de televisión y los derechos de los ciudadanos en su condición de televidentes. Algunos de estos derechos tienen fundamento constitucional. Entre ellos se destaca el derecho a la información y a acceder al conocimiento así como los derechos relativos a la recreación y al acceso a la cultura. Si se efectuara un ejercicio de ponderación entre, de un lado, la facultad presidencial y las finalidades públicas que la justifican unidas al derecho de los ciudadanos de informarse y conocer la posición oficial del Presidente y, de otro lado, el derecho de quienes no desean escuchar al Presidente y prefieren recibir otro conocimiento, recrearse o acceder a las manifestaciones culturales transmitidas por televisión, resulta necesario buscar un equilibrio que impida que la programación en televisión sea interrumpida varias veces al día, todos los días[11] pero que permita que cada vez que sea necesario, a juicio del Presidente, éste pueda comunicarse directamente con los ciudadanos.

Dos elementos del condicionamiento buscan alcanzar este equilibrio. El primero es la exigencia de que la interrupción de la programación sea para que el Presidente aparezca en persona y se dirija a los colombianos en una alocución. Este modo de aparición presidencial excluye otros como la divulgación de videos sobre actividades del Presidente o la transmisión de propaganda al servicio del gobernante correspondiente, algo extremo que por fortuna no se ha presentado en Colombia. Si la programación pudiera ser interrumpida en cualquier momento para transmitir videos o para divulgar propaganda, el poder presidencial adquiriría unas dimensiones incompatibles con los valores democráticos y representaría una limitación de los derechos de los ciudadanos carente de razonabilidad. El segundo elemento del condicionamiento que busca alcanzar este equilibrio es la exigencia de que el asunto sobre el cual verse la alocución presidencial sea "urgente". Obviamente el concepto de urgencia ofrece diversas interpretaciones, y el Presidente de la República tiene un amplio margen de apreciación para determinar cuándo resulta urgente comunicarle a la Nación su posición sobre un tema. Además, en un país como el nuestro donde hay tantos y tan diversos problemas agudos e inesperados, el concepto de urgencia comprende numerosos ámbitos de las políticas de un gobierno. No obstante, no cualquier asunto es urgente. No corresponde a esta Corporación ni mucho menos a una aclaración de voto indicar qué temas y qué situaciones no son cobijadas por el concepto de urgencia. Serán el Congreso de la República, la opinión pública y los propios medios de comunicación los que, como sucede en las democracias, controlen la definición que el Presidente haga de este concepto y el ejercicio que él haga de este poder. Dicho control puede ser ejercido a través de diferentes instrumentos democráticos.

2.2 La segunda tensión se plantea entre la facultad presidencial de interrumpir la programación, de un lado, y los derechos de los canales privados y de los operadores privados, de otro. Aunque en principio se podría pensar que tales derechos son de contenido puramente patrimonial, en ciertas condiciones éstos derechos rebasan el ámbito económico y comprenden libertades políticas altamente valoradas en una democracia. Esto sucede cuando el momento de la alocución coincide con el de un noticiero o un programa de opinión o de análisis sobre el acontecer nacional o internacional. En este evento los particulares ejercen una responsabilidad en tanto orientadores de la opinión pública y tienen el derecho constitucional a decidir sobre cuáles son las informaciones de interés y cuáles son los temas de controversia que vale la pena resaltar. En otras palabras, en este evento, la televisión no cumple sólo una función cultural, educativa o recreativa, sino una función política relativa al control del ejercicio del poder público y a la formación de la opinión ciudadana en una democracia. Es en este contexto en el que se plantea un conflicto - eterno y paradigmático en las democracias donde la televisión es el más influyente

de los medios que conforman el llamado cuarto poder - entre el discurso político oficial sobre lo que está sucediendo y la percepción que tienen tanto los directores de los medios como los periodistas sobre la importancia y las implicaciones de los actos, decisiones y políticas del gobernante.

Los condicionamientos introducidos en la sentencia no abordan directamente esta tensión. Cada democracia ha tratado de resolverla de diferentes maneras. Es claro que la sentencia se aparta del modo en que se resuelve este conflicto en los Estados Unidos donde las cadenas de televisión de mayor impacto son privadas. No se exige al Presidente de Colombia solicitar un espacio a los canales privados o a los operadores privados para transmitir su alocución, como es la práctica en Estados Unidos. Sin embargo, el concepto de urgencia y el requisito de que la intervención televisada sea personal, introducidos en el condicionamiento, cumplen la función de establecer un límite que los mismos medios de comunicación pueden hacer respetar, sin que ello implique que el Presidente dependa de su permiso, pero, al mismo tiempo, sin que la facultad presidencial de interrumpir la programación quede librada al mero capricho de un gobernante. De nuevo, aunque el margen de apreciación sobre lo urgente y sobre la extensión y la oportunidad de la alocución personal que tiene el Presidente es amplio, su competencia se enmarca dentro de unos parámetros cuya generalidad no los torna ni inocuos, ni intrascendentes en los planos político y jurídico.

2.3 La tercera tensión surge entre la facultad presidencial de transmitir por la televisión el discurso oficial sobre los temas de controversia pública, de un lado, y el pluralismo político medular en una democracia participativa de otro. A nadie escapa que la posibilidad de interrumpir en cualquier momento la programación le confiere al Presidente de la República un poder del cual no gozan los líderes de la oposición. Como pocas constituciones, la colombiana aborda expresamente el tema en el capítulo denominado "del estatuto de la oposición". En el se consagra expresamente la siguiente garantía definida como derecho por el propio texto constitucional: "Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas" lo cual comprenden el derecho "de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales". La ley estatutaria reguló la materia puesto que el estatuto básico de partidos y movimientos políticos, Ley 130 de 1994, contiene un artículo específico sobre el derecho de réplica (artículo 35).

3. Por otra parte, estas tres tensiones brevemente comentadas parecen inexistentes si se parte de una visión idealizada de las alocuciones presidenciales y del ejercicio de ese poder de comunicación presidencial, el cual puede ser más grande y trascendental que algunas facultades expresamente conferidas por la Constitución al Presidente de la República.

3.1 Es lo que respetuosamente pienso se refleja en la sentencia. Según ella cuando el Presidente habla por televisión está tan sólo cumpliendo un deber consistente en transmitir de manera objetiva información para que los ciudadanos se enteren de la posición oficial y así puedan libremente formarse una opinión. En realidad cuando el Presidente usa la televisión más que cumplir un deber ejerce un poder; más que ejercerlo de manera objetiva lo hace según las necesidades y conveniencias que él mismo aprecia de manera subjetiva y a partir de criterios dentro de los cuales no están siempre excluidos los personales; más que transmitir información comunica un mensaje, defiende unas políticas, responde a unas críticas; más que enterar a los ciudadanos de lo que está pasando para que éstos se formen libremente una opinión trata de

influir en la opinión pública para que ésta sea favorable a su gestión gubernamental lo cual es legítimo no sólo en la política sino en la democracia. Un ejemplo donde se refleja ésta visión idealizada de la facultad presidencial demandada está en el siguiente párrafo de la sentencia:

"es claro que ha de enterarlos de manera veraz sobre los hechos de interés nacional, como lo señala el mandato contenido en el artículo 20 de la Constitución Política, información que ha de ser oportuna y objetiva. Es decir, por el hecho de que el Presidente de la República pueda por ministerio de la ley interrumpir en cualquier momento la programación habitual, no se encuentra autorizado para actuar en forma abusiva, más allá de los límites que la Constitución Política le ha impuesto al ejercicio de sus funciones."

No creo que el Presidente abuse cuando en lugar de informar defiende sus políticas o responde a las críticas. Tampoco veo claro cuáles son los límites que la Constitución Política le ha impuesto al discurso presidencial y la sentencia ni siquiera los enuncia. Se dirá que son todos los derechos y si ello es así habría sido importante precisar el alcance de esos límites. También hubiera sido aconsejable que se dijera quién fija esos límites y cómo pueden los ciudadanos hacerlos efectivos. Pero me aparto de este obiter dicta de la sentencia, y de otros en el mismo sentido, no por su vaguedad e indeterminación sino por las implicaciones que de él puedan derivarse, a las cuales obviamente no se refirió la sentencia. Por ejemplo, ¿podría un adversario político o cualquier persona, invocando el segundo inciso del artículo 20 de la Constitución tantas veces citado en la sentencia, solicitarle al Presidente que rectifique lo que dijo en una alocución presidencial y que lo haga en condiciones de equidad? No lo creo. Frente a las alocuciones presidenciales, que tergiversen o ataquen, la propia Constitución estableció el remedio. Se trata de un remedio específico elevado a la categoría de derecho: el derecho de réplica que tiene la oposición. La sentencia contiene un párrafo sobre este derecho pero no desarrolla sus alcances ni su relación con el artículo 20 de la Constitución. El que no se pueda obligar al Presidente para volver a aparecer en televisión para rectificar personalmente algo que dijo, no significa que el Presidente sea inmune a las acciones penales por los delitos de injuria o calumnia ante los órganos constitucionalmente competentes para investigarlo y juzgarlo. Tampoco significa que la oposición no pueda exigir judicialmente que se respete su derecho a la réplica.

También se refleja esa visión idílica de la facultad presidencial de dirigirse por televisión al país en otro párrafo que también es obiter dicta pero que vale la pena comentar:

"(el Presidente) tiene el deber de mantener informados a sus conciudadanos en relación con todos los asuntos de orden económico, político y social a fin, de que tenga plena realización el postulado constitucional establecido en el artículo 2º de la Carta, que consagra como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación".

Abrigo serias dudas acerca de que la "plena realización" de la democracia participativa se logre gracias a las alocuciones presidenciales por televisión. Y ojalá ningún Presidente invoque este párrafo para justificar interrumpir la programación, "en cualquier momento", con mucha frecuencia para cumplir ese extraño deber tantas veces exaltado en esta sentencia consistente, nada menos, que en "mantener informados a sus conciudadanos en relación con todos los asuntos de orden económico, político y social". Obviamente, si así lo hiciera, sería burlado todo el espíritu del condicionamiento dirigido a evitar que la expresión "en cualquier momento" sea invocada por el Presidente precisamente para monopolizar el uso de la televisión según su capricho.

3.2 A diferencia de esa visión tan idealizada como peligrosa de la facultad presidencial de usar los canales de televisión para dirigirse al país, hay otra visión mencionada en la sentencia pero que no fue cabalmente desarrollada, a pesar de si ser ésta la que se deduce de la Constitución. Ella consiste, sencillamente, en ver al Presidente como lo que es: Un gobernante, elegido popularmente por medio del sufragio universal, que tiene el triple status de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, que simboliza la unidad nacional y que tiene la misión de gobernar en una democracia participativa donde éste puede establecer una relación directa con los ciudadanos y éstos pueden exigirle responsabilidad política personal.

En esta otra perspectiva, la facultad presidencial de dirigirse a los ciudadanos es una herramienta de gobernabilidad legítima, una manera de establecer comunicación directa con el pueblo soberano en una democracia participativa, una forma de acceder a ese foro mediatizado que es la televisión. Es un poder, no un deber. Por eso ha de ser limitado en una democracia. Si fuera un deber, para qué limitarlo? Si es una obligación cuyo cumplimiento logra "la plena realización" de la democracia, para que preocuparse de eventuales excesos? ¿Cómo hablar de abuso, si no es un poder, sino un deber?

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

[1] Sent. C-073/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[2] Sent. C-488/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[3] Ibídem

[4] Sent. C-350/97 M.P. Fabio Morón Díaz

[5] Sent. C- 497/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[6] Sent. C-488/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[7] Ibídem

[8] Sent. C-225/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero

[9] Sent. C-010/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero

[10] El condicionamiento dice: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "en cualquier momento" contenida en el artículo 32 de la Ley 182 de 1995, bajo el entendido de que la intervención del Presidente de la República en la televisión, será personal, y sobre asuntos urgentes de interés público relacionados con el ejercicio de sus funciones.

[11] Es esta una hipótesis que cabe dentro de la interpretación de la norma demandada que permite la intervención presidencial "en cualquier momento", así ésta sea políticamente irreal en condiciones normales.

□

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

 logo