

Sentencia No. C-425/94

LEY ESTATUTARIA-Contenido

Ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido de que estas leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, pero que no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos, pues, de algún modo, toda la legislación, de manera más o menos lejana, se ve precisada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan.

LEY ESTATUTARIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES/DERECHO A LA INFORMACION-Regulación

La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria. Al fijar el exacto alcance del artículo 152 de la Constitución, no puede perderse de vista que el establecimiento de reglas mediante las cuales se ajuste u ordene el ejercicio mismo de los derechos fundamentales implica, de suyo, una **regulación**, que, por serlo, está reservada al nivel y los requerimientos de la especial forma legislativa en referencia. Del expreso mandato constitucional se deriva, en consecuencia, que el Congreso viola la Constitución cuando, pese al contenido regulador de derechos fundamentales que caracterice a una determinada norma, la somete a la aprobación indicada para la legislación ordinaria. En el caso de las disposiciones que en esta oportunidad han sido acusadas ante la Corte, se observa sin dificultad que, considerado su objeto específico, fueron dictadas bajo el designio indudable de regular, por la vía de la restricción, el derecho a la información, plasmado en el artículo 20 de la Carta.

MEDIOS DE COMUNICACION-Restricciones/GUERRILLA-Difusión de comunicados

Es indudable que el propósito del legislador fue cabalmente el de **regular** el desempeño de la actividad informativa que cumplen los medios audiovisuales. Si bien lo hizo dentro del marco de normatividad aplicable al manejo del orden público, la materia misma de los preceptos en cuestión les confiere un indudable carácter imperativo y de forzoso acatamiento que, por ende, incide en el ejercicio del derecho, tanto en su aspecto activo (medios de información) como en el pasivo (receptores de la misma).

LEY ESTATUTARIA-Obligatoriedad

El vicio de inconstitucionalidad anotado es ostensible y obliga a la Corte a declarar que los artículos objeto de la demanda, que habida cuenta de su materia han debido aprobarse dentro de una ley estatutaria, son inexecutable. Ya que la aludida falla afecta a los señalados preceptos en su totalidad y puesto que resulta insubsanable, pues proceder a su corrección implicaría la repetición íntegra del trámite legislativo, no es necesario que esta Corporación entre a considerar el contenido de las normas atacadas, las cuales, de todas maneras, serán retiradas del ordenamiento jurídico, quedando a salvo la facultad que tiene el Congreso de adoptarlas por la vía de ley estatutaria.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-525

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993.

Demandante: MARIA TERESA HERRAN DE RESTREPO

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintinueve (29) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. LAS NORMAS ACUSADAS

Decide la Corte sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada por la ciudadana MARIA TERESA HERRAN DE RESTREPO contra los artículos 94, 95 y 97 de la Ley 104 de 1993, que dicen textualmente:

LEY 104 DE 1993

(diciembre 30)

"Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

TITULO IV

INFORMACION, MEDIOS DE COMUNICACION Y SISTEMAS DE
RADIOCOMUNICACIONES

CAPITULO 1

INFORMACION Y MEDIOS DE COMUNICACION

Artículo 94. Prohíbese la difusión total o parcial sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, por medios de radiodifusión sonora o audiovisual, de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo. Dichos medios sólo podrán informar al respecto.

Artículo 96. No se podrán divulgar por la radio y la televisión, sin autorización previa del Ministerio de Comunicaciones, entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico.

Parágrafo.- Lo dispuesto en el artículo 95 y en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la presente Ley.

Artículo 97. Prohíbese la transmisión, por los servicios de radiodifusión sonora y de televisión, de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico, mientras estén ocurriendo".

II. LA DEMANDA

La actora considera infringidos los artículos 20 y 73 de la Constitución Política.

A su juicio, los artículos 94 y 96 acusados otorgaron al Ministro de Comunicaciones la facultad de decidir sobre lo que debe o no debe publicarse a través de los medios audiovisuales y acerca de cuándo es o no oportuno hacerlo.

Los comunicados y entrevistas a que se refieren los artículos impugnados son, en el criterio de la demandante, material informativo que muchas veces, por su publicación integral y contextualizada, pueden aportar al ciudadano elementos de juicio y a la vez disipar rumores sobre posibles contenidos de ese material.

Los preceptos objeto de la demanda -señala- contradicen fundamentalmente el espíritu del Constituyente, cuando en el artículo 20 recalcó la importancia de la responsabilidad social de los medios como elemento esencial de la libertad de informar y como contrapeso a la prohibición de censura.

Al respecto manifiesta que la irresponsabilidad social del medio de comunicación no depende del material informativo sino de su tratamiento.

Normas genéricas como las demandadas -argumenta- constituyen incuestionable institucionalización de la censura, a la vez que poco promueven la responsabilidad social de los medios de comunicación y de sus periodistas.

Sobre el artículo 97 demandado, en el que se prohíbe transmitir hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico mientras están ocurriendo, considera la actora que su redacción ambigua viola el derecho fundamental a informar. Llevando a sus últimas consecuencias dicho precepto, no podría hacerse el cubrimiento jurídico de una guerra civil o de una escalada subversiva, por tratarse de un conjunto de actos que se suceden continuamente.

Añade que con las disposiciones atacadas no sólo se vulnera el núcleo esencial del derecho a informar sino que se quebranta lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución en el sentido de darle especial protección a la actividad periodística para garantizar la independencia profesional.

La impugnadora solicita a la Corte que, además de declarar inexecutable los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993, dictamine que son inaplicables los artículos 98, 99, 100 y 101 eiusdem, en cuanto hacen referencia a las normas cuya inconstitucionalidad se pide.

III. INTERVINIENTES

1) El ciudadano JUAN GOSSAIN expresa:

- No parece muy ortodoxo ni jurídica ni periodísticamente que sea una persona (el Ministro) y no una entidad del Estado (el Ministerio como tal) el que tenga la facultad de conceder las autorizaciones periodísticas que menciona la Ley demandada. Se pregunta qué pasaría si no es posible la localización del Ministro con la fluidez y rapidez que el trabajo periodístico requiere.

- En cuanto al artículo 97, que prohíbe la transmisión directa de hechos relacionados con el orden público, expresa que viola la Constitución y configura un atentado contra el sentido común. Formula al respecto el interrogante acerca de quién determina el momento preciso en que finaliza un hecho como los que reseña la Ley. El artículo -concluye- intenta suplantarse a Dios y trasladar sus poderes a los hombres.

- El Gobierno Nacional, por virtud de las normas acusadas, queda convertido en supremo director de todos los medios de comunicación del país. Ninguna norma constitucional lo autoriza para decidir lo que se publica o no se publica, por nobles que sean sus intenciones.

2) El entonces Ministro de Comunicaciones, doctor WILLIAM JARAMILLO GOMEZ, presentó a la Corte un escrito encaminado a defender la constitucionalidad de las normas puestas en tela de juicio.

Los preceptos demandados -dice- no transgreden los artículos 20 y 73 de la Carta, pues los derechos allí consagrados no tienen un carácter absoluto. Son derechos sujetos al interés general, como sucede con todos los derechos.

Añade que las telecomunicaciones constituyen un servicio público y que, por ello, su función es inherente a la finalidad social del Estado, tal como lo manda el artículo 365 de la Carta.

Con las normas acusadas se busca reglamentar, por ministerio de la ley, el derecho a la información y a fundar medios masivos de comunicación y ejercer el control y vigilancia de las telecomunicaciones como servicio público.

Obviamente -argumenta- la acción de los grupos guerrilleros y demás organizaciones delictivas vinculadas al narcotráfico y al terrorismo está al margen del orden institucional y si su propósito es destruir o tomarse por vías violentas el Estado y menoscabar los derechos fundamentales y los instrumentos dispuestos para tutelarlos, es legítimo, desde el punto de vista jurídico-político, que no se faciliten los mecanismos institucionales como son las redes de telecomunicaciones del Estado para alterar la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo y la estabilidad institucional.

Las normas impugnadas -subraya- no impiden ni coartan el derecho a la información ni lesionan la libertad e independencia profesional del periodismo, sino que, en aras de esos propósitos, se reglamenta su ejercicio en la perspectiva del bien común y del interés general de la Nación y de los ciudadanos.

Ahora bien, según el Ministro, la transmisión por los servicios de radiodifusión sonora y de televisión de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico mientras estén ocurriendo, se prohíbe no sólo por el impacto que genera la transmisión de este tipo de hechos conducentes a producir pánico colectivo, sino además por las dificultades que las transmisiones representan para la eficacia de operativos militares y de policía y por el peligro que representan para la vida e integridad física de soldados y policías.

Las sanciones que se establecen -concluye- operan dentro de los cánones constitucionales básicos de respeto al debido proceso y a los principios de la legalidad del hecho sancionable, de la sanción y de la no retroactividad.

3) El entonces Ministro de Gobierno, doctor FABIO VILLEGAS RAMIREZ, defendió la constitucionalidad de los artículos materia de la demanda con base en los siguientes fundamentos:

"El denominador común de las limitaciones contenidas en las disposiciones cuestionadas y, en concreto, de las informaciones objeto de restricción, está determinado por los protagonistas reales de éstas: los grupos guerrilleros y las organizaciones delictivas vinculadas al narcotráfico y al terrorismo, así como por los medios de difusión sujetos a la restricción: los de

radiofusión sonora o audiovisual.

Como se expresó en la citada exposición de motivos de la Ley, estas medidas fueron concebidas para evitar que las organizaciones al margen de la ley utilicen los medios de comunicación para transmitir a través de ellos informaciones perturbadoras del orden público y de la tranquilidad ciudadana o que atenten contra el manejo del orden público (Gaceta del Congreso No. 271, p. 23), pues es un hecho evidente que uno de los principales objetivos de las organizaciones terroristas es el de lograr publicidad para su causa particular y del hecho delictivo en sí mismo considerado, llegando incluso a convertirse en el único fin que las anima, finalidad para la cual los medios de transmisión inmediata se convierten en el vehículo ideal.

El motivo por el cual únicamente los medios de radiofusión sonora o audiovisual están sujetos a estas restricciones, tiene su fundamento en las características técnicas de los mismos, pues éstas les permiten llegar en forma inmediata a la opinión pública, particularidad que los hace atractivos para las organizaciones delincuenciales. No sucede lo mismo con los medios escritos pues su periodicidad no garantiza un acceso directo y rápido a la opinión. Como el objetivo de la Ley es el de impedir que los grupos guerrilleros o las organizaciones dedicadas a la narcotráfico y al terrorismo puedan generar temor, zozobra e incertidumbre en la ciudadanía y puedan incitarla a la violencia, los medios escritos quedan exceptuados de tal prohibición, pues por sus características no reúnen las condiciones deseadas por las mencionadas organizaciones delincuenciales".

Posteriormente añadió:

"Ahora bien, la censura proscrita por la Carta no se refiere tampoco a la imposibilidad del legislador de señalar limitaciones a la libertad de información. La censura es una institución propia de regímenes autoritarios, ejercida por un censor o una junta de censores - en todo caso, funcionarios administrativos -, quienes gozan de la facultad discrecional de determinar cuáles informaciones son aprobadas por el régimen para su difusión y cuáles son vetadas por el mismo. El legislador en ningún caso pretendió entronizar una institución semejante, sino que precisamente con fundamento en la responsabilidad social de los medios de comunicación, diseñó unas normas de carácter sancionatorio aplicables a aquéllos que incumplan la finalidad de las normas".

Dijo finalmente:

"Como se desprende del tenor literal de los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993, así como de las disposiciones correspondientes a la Parte General de la misma, puede concluirse que las restricciones a la libertad de información en ningún momento vulneran el núcleo esencial de la libertad de informar ni institucionalizan la censura, toda vez que las limitaciones se encaminan no a prohibir que los medios de difusión sonora y audiovisual informen sobre los acontecimientos descritos en las disposiciones controvertidas, sino a que éstos sean reproducidos de viva imagen, en directo o en forma textual y que, con ello, las organizaciones delincuenciales logren su cometido de llegar directamente a la opinión pública. Las restricciones, en consecuencia, buscan incidir en la forma de la emisión y no en el contenido de las informaciones mismas, con el único objeto de asegurar la cohabitación de bienes jurídicos diversos tutelados por la Carta, entre otros, la mencionada libertad y el orden público y la seguridad nacional y, por ello, no se estructura vulneración alguna del artículo 20 de la CP.

Se concluye que tampoco existe transgresión del artículo 73 de la CP, toda vez que en forma

alguna se impide a los profesionales del periodismo ejercer su actividad en forma libre e independiente, pues su derecho a informar de los hechos noticiosos permanece incólume".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio 435 del 9 de junio de 1994, solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de los artículos 94 a 101, inclusive, de la Ley 104 de 1993.

El Jefe del Ministerio Público parte de la premisa básica de que el derecho a la información es un derecho fundamental.

Por tanto, ya que las normas acusadas intentan regularlo, tal regulación tiene prevista en nuestra Carta Política una forma distinta de aquella que corresponde a las leyes ordinarias: la consagrada en sus artículos 152 y 153.

Salta a la vista, entonces, que fue improcedente desde el punto de vista constitucional haber regulado esta materia siguiendo un trámite diverso del allí establecido.

Por otra parte -sostiene- la prohibición constitucional de la censura previa constituye la garantía de que la misma siga siendo, en lo fundamental, una prolongación de la libertad de expresión y con ello un típico derecho-libertad. Esta prohibición es desconocida, a su juicio, por la normatividad acusada.

Aclara que la Sentencia de la Corte Constitucional que declaró la exequibilidad del Decreto 1812 de 1992 fue proferida en relación con medidas correspondientes a una grave perturbación del orden público, mientras que las disposiciones ahora analizadas fueron adoptadas en época de normalidad institucional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corporación es competente para conocer sobre la constitucionalidad de las normas objeto de la acción y para resolver en definitiva al respecto, por tratarse de artículos integrantes de una ley expedida por el Congreso de la República (artículo 241-4 de la Constitución).

Exigencia constitucional de ley estatutaria

La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.

Esas materias son las señaladas en el artículo 152 de la Constitución, a cuyo tenor, el Congreso de la República regulará, mediante las expresadas leyes, los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los

cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan: mayoría absoluta de los miembros del Congreso, expedición dentro de una misma legislatura y revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241 - 8 de la Constitución Política).

En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado, propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario.

Sobre el particular, ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido de que estas leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, pero que no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos, pues, de algún modo, toda la legislación, de manera más o menos lejana, se ve precisada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias C-013 del 21 de enero de 1993, M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-311 del 7 de julio de 1994, M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Ha preferido la Corte, entonces, inclinarse por una interpretación estricta, en cuya virtud, "cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994, M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

Pero, desde luego, la indicada apreciación sobre el alcance de la normativa superior en ese punto, que ahora se reafirma, no podría conducir al extremo contrario del que, por exagerado, se ha venido desechando -el de que pueda el legislador afectar el sustrato mismo de los derechos fundamentales mediante ley ordinaria-, en cuanto ello representaría la nugatoriedad de los artículos 152 y 153 de la Constitución y, lo que es más grave, la pérdida del especialísimo sentido de protección y garantía que caracteriza a nuestro sistema constitucional cuando de tales derechos se trata.

La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria.

Regular, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa "ajustar, reglar o poner en orden una cosa"; "ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines"; "determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona o cosa".

De lo cual resulta que, al fijar el exacto alcance del artículo 152 de la Constitución, no puede perderse de vista que el establecimiento de reglas mediante las cuales se ajuste u ordene el ejercicio mismo de los derechos fundamentales implica, de suyo, una regulación, que, por serlo, está reservada al nivel y los requerimientos de la especial forma legislativa en referencia.

Del expreso mandato constitucional se deriva, en consecuencia, que el Congreso viola la Constitución cuando, pese al contenido regulador de derechos fundamentales que caracterice a una determinada norma, la somete a la aprobación indicada para la legislación ordinaria.

En el caso de las disposiciones que en esta oportunidad han sido acusadas ante la Corte, se observa sin dificultad que, considerado su objeto específico, fueron dictadas bajo el designio indudable de regular, por la vía de la restricción, el derecho a la información, plasmado en el artículo 20 de la Carta.

Sobre la naturaleza fundamental de ese derecho ya ha tenido ocasión de pronunciarse la Corte en múltiples providencias cuyo contenido se ratifica. Entre otras, cabe mencionar las siguientes: T-512 del 9 de septiembre de 1992; T-414 del 16 de junio de 1992; T-611 del 15 de diciembre 1992; T-332 del 12 de agosto de 1993; C-488 del 28 de octubre de 1993, entre otras.

El artículo 94 impugnado prohíbe la difusión total o parcial, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, por medios de radiodifusión sonora o audiovisual, de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo, señalando que dichos medios sólo podrán informar al respecto.

Por el artículo 96 eiusdem se les prohíbe divulgar, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico.

Mediante el artículo 97 se prohíbe la transmisión, por los indicados servicios, de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico, mientras estén ocurriendo.

Sin necesidad de entrar en el análisis de fondo de dichas disposiciones, se advierte con facilidad que están orientadas a establecer reglas aplicables al ejercicio del derecho a informar, cuyo incumplimiento por los medios habrá de ocasionar las sanciones más adelante consagradas en el artículo 98 de la misma Ley 104 de 1993.

Es indudable que el propósito del legislador fue cabalmente el de regular el desempeño de la actividad informativa que cumplen los medios audiovisuales. Si bien lo hizo dentro del marco de normatividad aplicable al manejo del orden público, la materia misma de los preceptos en cuestión les confiere un indudable carácter imperativo y de forzoso acatamiento que, por ende, incide en el ejercicio del derecho, tanto en su aspecto activo (medios de información) como en el pasivo (receptores de la misma).

Tal función, a la luz del perentorio mandato consagrado en el artículo 152 de la Carta, ha debido ser ejercida por la vía de una ley estatutaria.

Así las cosas, verificado por la Corte, mediante el cotejo del material probatorio aportado al proceso, que el proyecto de ley 040 de 1993 Senado, 172 de 1993 Cámara, del cual hacían parte las disposiciones demandadas y que culminó en la expedición de la Ley 104 de 1993, no sufrió los trámites previstos en el artículo 153 de la Carta.

Así lo acredita el hecho contundente e innegable de que el proyecto no pasó por el examen previo de esta Corte, que según los artículos 153 y 241-8 de la Constitución Política, ha debido anteceder a la sanción y promulgación de la Ley como requisito sine qua non para que se considerara surtido el procedimiento especial que se exige en el caso de leyes estatutarias.

Es de anotar que en el Congreso de la República existían dudas respecto a la necesidad de que, en consideración a los temas tratados en el proyecto, se le diera el trámite prescrito para las leyes estatutarias.

Así, en la ponencia para primer debate, elaborada por los Senadores Dario Londoño Cardona y Hugo Castro Borja y por los Representantes Mario Uribe Escobar y Jorge Eliseo Cabrera, presentada el 8 de octubre de 1993 ("Gaceta del Congreso" No. 365 del miércoles 20 de octubre de 1993, págs. 7 a 13), se advirtió acerca de la posible objeción sobre "imposibilidad de tramitar el proyecto de ley por ser contentivo tanto de materias propias de una ley estatutaria como de las que lo son de una ley ordinaria".

A esta inquietud respondió la misma ponencia afirmando:

"Las diferencias procedimentales y de mayoría para tramitar uno y otro tipo de leyes exigirían, a lo sumo, que en este proyecto, específicamente, se observasen las mayorías requeridas en la discusión y aprobación de cada artículo; pero no significa este argumento que se paralice la acción legislativa con respecto a este proyecto".

No obstante, las pruebas que obran en el expediente corroboran que se prescindió de introducir las diferencias de trámite sugeridas en la mencionada ponencia, como puede verse en el acta No. 41, correspondiente a la sesión ordinaria de la plenaria del Senado de la República celebrada el 6 de diciembre de 1993 ("Gaceta del Congreso" No. 447 del 10 de diciembre de 1993, página 13), de cuyo texto se deduce con claridad que, a pesar de haberse debatido el tema de la mayoría requerida para aprobar el proyecto, pues algunos senadores sostenían que se trataba de una ley estatutaria, el Presidente de la Corporación manifestó de manera tajante: "Nadie ha definido si es estatutaria o no; aquí hubo un empate en la Mesa Directiva. Si quieren someter a votación si es estatutaria o no, cosa que me parece que está de más".

El Senador Roberto Gerlein dejó constancia en el sentido de que el proyecto, tal como aparece en la mencionada acta, sólo había obtenido cincuenta y un (51) votos afirmativos sobre un total de setenta y tres (73), por lo cual expresó: "Con esa votación un proyecto estatutario no se aprueba, fue negado, que es lo que yo creo que sucedió".

El acta correspondiente a la sesión plenaria de la Cámara de Representantes (No. 107 del 14 de diciembre de 1993, "Gaceta del Congreso" No. 471) no arroja ninguna certidumbre acerca de la votación obtenida por el proyecto en su integridad ni identifica con precisión cuáles fueron los textos de los artículos aprobados individualmente, ni la correspondiente mayoría.

Sin embargo, de lo expuesto fluye con nitidez que se infringió abiertamente el artículo 153 de la Carta Política.

El vicio de inconstitucionalidad anotado es ostensible y obliga a la Corte a declarar que los artículos objeto de la demanda, que habida cuenta de su materia han debido aprobarse dentro de una ley estatutaria, son inexecutable.

Ya que la aludida falla afecta a los señalados preceptos en su totalidad y puesto que resulta insubsanable, pues proceder a su corrección implicaría la repetición íntegra del trámite legislativo, no es necesario que esta Corporación entre a considerar el contenido de las normas atacadas, las cuales, de todas maneras, serán retiradas del ordenamiento jurídico, quedando a salvo la facultad que tiene el Congreso de adoptarlas por la vía de ley estatutaria.

Se observa que la actora, pese a no haber demandado los artículos 98, 99, 100 y 101 de la Ley 104 de 1993, solicitó a la Corte declararlos "inaplicables".

A tal solicitud no puede accederse, pues el proceso de constitucionalidad, según los mandatos de

la Carta, termina -salvo las hipótesis de inhibición, de las que aquí no se trata- con decisiones en cuya virtud la Corte declara la exequibilidad o inexecuibilidad de las normas sometidas a su juicio, por lo cual carece de competencia para pronunciarse en el indicado sentido.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los requisitos que establece el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993, "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-425/94

CENSURA (Aclaración de voto)

La censura como mecanismo estatal de control de la libertad de expresión - en esta acepción genérica confluyen todos los derechos específicamente consagrados en el artículo 20 de la CP -, se asocia a la existencia una instancia administrativa previa de verificación y examen de los

contenidos de información, mensajes, ideas y manifestaciones que, a través de distintos medios, pueden ser objeto de publicación o emisión. La autoridad censora, de acuerdo con sus propias pautas y códigos ideológicos, suprime, tacha, o retiene la información; o, en caso de no encontrar objeción a las ideas, textos, fuentes o expresiones revisadas, extiende su **placet**.

CENSURA-Prohibición (Aclaración de voto)

No es tanto la naturaleza restrictiva de la censura lo que se objeta, sino su carácter de previa, pues, justamente por ello apareja consecuencias y efectos que por destruir la libertad en su origen, no la hacen apta como mecanismo regulador. Concluye esta Corte que a la luz de la Constitución y de los tratados suscritos por Colombia (CP art. 93), la prohibición de la censura es absoluta. Los derechos correlativos a una prohibición estatal absoluta, son absolutos. Traduciendo la prohibición en términos de derechos, así como existe también un derecho absoluto a la no desaparición forzada, existe un derecho absoluto a la no censura.

CENSURA EN ESTADOS DE EXCEPCION (Aclaración de voto)

Las normas examinadas violan el artículo 20 de la CP, que prohíbe la censura, la cual no puede imponerse respecto de ningún género de comunicación, ni siquiera durante los estados de excepción. Si la prohibición de adoptar esta restricción a la libertad de expresión se extiende a los estados de excepción, la misma operará como un límite absoluto frente a las regulaciones que se puedan aplicar a esa libertad en períodos de normalidad.

LEY ESTATUTARIA/LIBERTAD DE INFORMACION-Regulación (Aclaración de voto)

Según el artículo 152-a de la CP, mediante las leyes estatutarias se regulará la materia referente a los "derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección". Pese a que las normas demandadas regulan aspectos básicos de la libertad de expresión y de información, incluso, como se ha visto, causando quebranto a la Carta Política, ellas pertenecen a un estatuto legal de carácter ordinario. Por lo tanto, independientemente de su contenido, esta será una razón adicional para declarar su inexecutable.

DERECHO DE INFORMAR/DERECHO A RECIBIR INFORMACION/MEDIOS DE COMUNICACION-Función Social (Aclaración de voto)

El derecho de informar y recibir información veraz e imparcial, consagrado en la Constitución junto al derecho a informar - especificaciones de la libertad de expresión -, introduce las exigencias del receptor de la información que deben ser tenidas en cuenta por los emisores, pues, en últimas, aquél es el destinatario de la información, la ilustración, la crítica pública y la diversión que procuran éstos últimos. La pretensión del receptor - conocer de manera objetiva y equilibrada la actualidad -, extendida tanto a los hechos y sucesos que la conforman como a las opiniones y comentarios que ella suscita, pone de presente la función social de los medios de comunicación que como tal comporta una inequívoca función social.

MEDIOS DE COMUNICACION-Responsabilidad Social (Aclaración de voto)

No cabe duda que en aras de hacer efectivo el cumplimiento de la responsabilidad social que acompaña a la actividad informativa, el Estado puede intervenir cuando ello sea necesario para promover el pluralismo y asegurar el libre flujo informativo que una sociedad avanzada y democrática requiere para satisfacer plenamente sus necesidades de conocimiento y control político, las cuales pueden verse seriamente interferidas por la concentración económica en los

medios y la pérdida de transparencia derivada de su estrecha dependencia de los intereses económicos. Las normas legales, a través de las cuales se pretende hacer efectivo el principio de responsabilidad social de los medios (CP art. 20), que indudablemente no pueden ser ajenos al fin superior de no perturbar la paz pública, no pueden apelar al sistema de la censura previa, así se busque prevenir una conducta que pueda afectarla. En efecto, la responsabilidad social de un medio, sólo puede deducirse a **posteriori**, sobre la base de la existencia de un comportamiento que infrinja un precepto establecido con anterioridad que ha podido, por tanto, ser conocido y libremente acatado.

REF: EXPEDIENTE D-525

Actora:

MARIA TERESA HERRAN DE RESTREPO

Magistrado Ponente:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Conforme se señalaba en la ponencia inicialmente presentada a la consideración de la Sala Plena, la inexequibilidad de las disposiciones demandadas se deduce, en primer término, del artículo 20 de la Constitución Política que de manera perentoria y absoluta prohíbe la censura. Por lo anterior, consideramos que las normas son inexequibles, pero por las razones que se exponían en la ponencia original, que transcribimos a continuación:

"La cosa juzgada constitucional frente a leyes que incorporan normas adoptadas bajo los estados de excepción

2. Si bien el texto de los artículos 94, 95, 97, 98, 100 y 101 de la ley 104 de 1993, es similar, con ligeras variaciones en algunos casos, al de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9 del decreto legislativo 1812 del 9 de noviembre de 1992, declarado exequible, mediante sentencia de esta Corporación No RE-012 del 8 de febrero de 1993, la cosa juzgada constitucional que cubre el decreto referido, no se extiende a la ley que ahora se demanda.

En efecto, el mencionado decreto se expidió en desarrollo de las facultades que al Presidente confiere el artículo 213 de la CP y, en consecuencia, el control constitucional verificado estuvo dominado exclusivamente por la perspectiva propia del estado de excepción. Como lo tiene bien establecido la doctrina de esta Corte, si la materia de un decreto legislativo se convierte por decisión del legislador en ley de la República, ante la eventual demanda de inconstitucionalidad que contra ella se instaure, no cabe oponer la existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues en esta ocasión el punto de referencia será el de la normalidad, ausente en el anterior examen realizado sobre la misma materia (Corte Constitucional, sentencia C-301 del 2 de agosto de 1993).

Problema planteado

3. En relación con los artículos 94 y 96 de la ley 104 de 1993, el aspecto decisivo que debe ser esclarecido consiste en determinar si el requisito de la autorización previa del ministro de comunicaciones, al cual se ha hecho referencia, tiene el carácter de censura, como lo señalan al unísono la demandante y el procurador, o reviste el carácter de "limitación razonable" al derecho de informar y de recibir información, como lo sostienen los defensores de la exequibilidad de las

normas. Elucidado el punto, en sentido positivo, se precisará si la prohibición de la censura es absoluta; si, en sentido negativo, se establecerá la legitimidad constitucional de la pretendida limitación.

Es importante advertir que tanto la impugnación como la defensa de la ley, tienen como eje la configuración de un tipo de censura o de limitación razonable, respectivamente. Confirmada o negada esa premisa, las argumentaciones y cargos ulteriores quedan, por lo tanto, avalados o refutados.

El concepto de censura

4. Formalmente la censura como mecanismo estatal de control de la libertad de expresión - en esta acepción genérica confluyen todos los derechos específicamente consagrados en el artículo 20 de la CP -, se asocia a la existencia una instancia administrativa previa de verificación y examen de los contenidos de información, mensajes, ideas y manifestaciones que, a través de distintos medios, pueden ser objeto de publicación o emisión. La autoridad censora, de acuerdo con sus propias pautas y códigos ideológicos, suprime, tacha, o retiene la información; o, en caso de no encontrar objeción a las ideas, textos, fuentes o expresiones revisadas, extiende su **placet**.

La prohibición a la censura que contiene la Constitución, se remite desde luego a su esquema formal, pero no agota allí su contenido, como quiera que también debe entenderse que tiene tal carácter cualquier práctica estatal - e incluso privada - que materialmente opere y tenga efectos similares respecto al ilegítimo control, supresión u ocultamiento de las informaciones, las expresiones y, en general, el libre proceso comunicativo de las ideas y hechos noticiosos en la sociedad. De otro modo, la prohibición a la censura perdería eficacia real como garantía de la libertad de expresión y de los demás derechos fundamentales consagrados en el artículo 20 de la CP, cuya efectividad (CP art. 2) quedaría gravemente comprometida.

Análisis de la Competencia atribuida al ministro de comunicaciones

5. Según las normas demandadas ciertos hechos noticiosos -comunicados de algunas organizaciones delincuenciales y entrevistas de sus miembros -, no pueden ser públicamente difundidos sin antes obtener autorización del ministro de comunicaciones.

Aparte de indicar genéricamente el material informativo, el funcionario de la administración encargado de impartir la autorización y su carácter previo, no se define ningún otro elemento idiosincrásico de la competencia que se le atribuye. A este respecto, no se deduce del texto: el procedimiento y forma de solicitud de la autorización (1); el término dentro del cual se debe responder (2); los recursos que caben contra la decisión adversa (3); la finalidad de la atribución estatal y las pautas conforme a las cuales debe el funcionario adoptar la decisión (4); el tipo de examen, formal o de contenido, que debe hacerse sobre el respectivo material informativo (5).

Por lo anterior, se colige, la competencia del ministro tiene naturaleza discrecional, aunque sobre su finalidad sólo puedan hacerse inferencias. De otro lado, así no sea consonante con la dinámica periodística, el procedimiento a través del cual se despliega la competencia, corresponde, en ausencia de norma especial, al administrativo general.

5.1 No parece que la finalidad de la competencia obedezca simplemente a la necesidad de verificar si los guerrilleros se encuentran vinculados a un proceso de paz, para dar cabida a la excepción a que se refiere el artículo 17 de la ley, como lo sostiene el ministro de gobierno. También los narcotraficantes pueden ser autores de los comunicados y, de otra parte, el citado

artículo 17 trasciende el ejercicio de la competencia ministerial, ya que allí se contempla la autorización del "Gobierno Nacional", para permitir la difusión de comunicados de organizaciones guerrilleras vinculadas a un proceso de paz, que, además, de haber sido concedida, no será menester que los medios de comunicación requieran adicionalmente de la autorización del ministro de comunicaciones.

5.2 Resulta más plausible acoger como justificación de la competencia asignada al ministro de comunicaciones, la anotada por quienes han postulado su exequibilidad: la conservación del orden público y la seguridad interna. La divulgación pública de esta clase de comunicados y entrevistas, dadas las características especiales de los medios audiovisuales - se argumenta -, puede tener un impacto considerable en la población y acompañarse de efectos deletéreos (entorpecimiento de la acción de las autoridades, apología de la violencia, justificación de las acciones criminales, creación de un clima de confusión y zozobra etc.), capaces de alterar el orden público y afectar la seguridad interna del país.

5.3 Admitida la premisa anterior, incluso por los defensores de la constitucionalidad de las normas, es forzoso concluir que el examen del material informativo, por parte del ministro de comunicaciones, necesariamente ha de ser de fondo o contenido. No puede ser meramente formal. El impacto en la vasta audiencia de los medios de comunicación audiovisuales y la previsión del eventual efecto nocivo del material informativo, no puede estimarse sin tomar nota de su contenido. La naturaleza del control que debe realizar el funcionario mencionado, corrobora el signo acentuadamente discrecional de su competencia.

No deja de ser de fondo el escrutinio encomendado al ministro sólo porque, sin autorización previa, se permita al medio de comunicación "informar al respecto" y, en todo caso, a este requisito no se someta la divulgación del material informativo en la prensa escrita. Estas dos últimas hipótesis no emanan de la generosidad de la ley o de la autoridad, sino que provienen del principio general de libertad que acotan los derechos fundamentales de expresión e información (CP art. 20). En fin, la restricción o limitación de una libertad o derecho constitucional, debe analizarse en sí misma y no abonar su exequibilidad o inexequibilidad, los restantes espacios de libertad que permanecen intocados.

5.4 Reunidas, de acuerdo con lo expuesto, las diferentes aristas que componen la competencia conferida al ministro de comunicaciones, la Corte concluye que ella equivale, formal y materialmente, a un forma de censura.

Formalmente, se percibe que la divulgación de una noticia por parte de un medio de comunicación se supedita a la voluntad discrecional de una autoridad administrativa, sin cuya aquiescencia ella no es posible so pena de cometer un reato sancionable con penas pecuniarias y suspensión de las respectivas frecuencias radiales o canales de televisión. Todos los elementos de la censura se encuentran presentes: prohibición de divulgar una idea o hecho noticioso (1); sin la autorización previa (2); de una autoridad administrativa (3); facultada para examinar la forma o el contenido de lo que se pretende publicar (4); y autorizar o denegar el permiso para ello (5); conforme a su criterio más o menos discrecional (6); y con base en unos parámetros ideológicos o normativos explícitos o implícitos - conservación del orden público y de la seguridad interna - (7).

En el plano material, igualmente, el régimen de la autorización previa, le permite al Estado,

respecto del mencionado material informativo, discrecionalmente señalar lo que se publica y lo que no se publica, así como determinar su oportunidad. La operación y el funcionamiento del mecanismo dispuesto por la ley, sustancialmente, corresponde al de una típica censura.

Se podría esgrimir contra el anterior aserto, que antes que censura, lo que se instituye es una "limitación razonable". Sin embargo, con esa denominación no se avanza demasiado, pues la censura, a su turno, también puede ser mirada como una "limitación" de la libertad de expresión y de información, que se proscribe, independientemente de la "razonabilidad" que la inspire. Se da por descontado que ningún sistema de censura dejará de aportar valiosas razones que le sirvan de justificación y a las cuales seguramente apelarán sus epígonos interesados en su mantenimiento.

Alcance de la prohibición de la censura y función de ésta como garantía de la libertad de expresión

6. Establecida la naturaleza de censura que formal y materialmente envuelve el sistema de la autorización previa ministerial consagrado en la ley, debe la Corte analizar si la prohibición de la censura que contempla la Constitución (CP art. 20), admite una excepción cuando, como ocurre en el presente caso, la finalidad que la anima es la de prevenir, en estado de normalidad, la alteración del orden público o la afectación de la seguridad interna del país.

La respuesta depende de la definición de una serie de tópicos que se relacionan, en primer término, con los intereses y fines salvaguardados por las libertades de expresión y de información y la prohibición de la censura, que es una de sus garantías más importantes. Estos intereses y fines se confrontarán con los que pueden aducirse en favor de la restricción previa señalada en la ley y que se vinculan con el orden público y la seguridad interna.

En segundo término, el análisis tendrá que centrarse en las injerencias de que pueden ser objeto la libertad de expresión y los derechos de información, en lo que tiene que ver con el control previo de ideas, expresiones y hechos noticiosos, durante los estados de excepción, en los cuales las consideraciones de orden público adquieren su máxima prevalencia y, por consiguiente, resultan admisibles mayores restricciones al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales. Es evidente que si una determinada medida de restricción a estos derechos, así se proponga conjurar una específica perturbación del orden público, no puede adoptarse durante un estado de excepción, menos todavía podrá serlo cuando éste ha dejado de regir. En cierto sentido, las limitaciones propias del derecho de excepción, se convierten en limitaciones absolutas del derecho policivo de la normalidad.

Finalmente, al margen de la procedencia del control previo estatal de las informaciones, en épocas de normalidad, debe precisarse si su definición puede ser objeto de una ley ordinaria o si entra en el espacio reservado a la ley estatutaria (CP art. 152-a).

Importancia y justificación de la libertad de expresión

6.1 La Corte, en más de una ocasión, ha destacado el papel cardinal que en el marco de los derechos y de las instituciones públicas, cumple la libertad de toda persona de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, informar, recibir información y fundar medios masivos de comunicación. Sintetizar algunas de las justificaciones que subyacen a la protección constitucional, contribuye a dimensionar el ámbito y el sentido último de dichas libertades.

Con pocas palabras puede decirse que la libertad de expresión:

(1) Estimula la búsqueda cooperativa de la verdad, en cuanto suscita un permanente intercambio y conocimiento de distintos puntos de vista, lo que evita la perpetua entronización de los dogmas dominantes o de los prejuicios, que constantemente se ponen a prueba y se confrontan con las nuevas ideas que al florecer enriquecen el debate y los logros alcanzados.

(2) Promueve la estabilidad y la paz social, toda vez que permite a las personas y a los distintos grupos sociales, hacer conocer sus concepciones, intereses y necesidades, y abogar por ellos. Este conocimiento puede inducir una tendencia de acomodamiento recíproco dentro de la sociedad. El proceso político se amplía con las distintas demandas y la puesta en marcha de los mecanismos de articulación social y de respuesta a las mismas. El sistema político que ignore o clausure, la expresión individual o colectiva de ideas e intereses, genera frustración y engendra violencia.

(3) Fiscaliza el ejercicio del poder público y social. La adecuada y oportuna información y discusión pública sobre los actos y las omisiones de los gobernantes, se ha revelado históricamente como uno de los más eficaces medios de control a la arbitrariedad y al ejercicio desviado o negligente del poder público. La libertad de expresión y de información, ejercidas a plenitud, obran como levadura de una cultura cívica que cimentada sobre ellas reaccionará con prontitud y vigor contra el despotismo y la corrupción de quienes ejercen el poder. Ausente este factor disuasivo, la posibilidad de abuso y de daño social por parte de quienes ejercen el poder en la esfera pública o privada, se acrecienta de manera superlativa e indeseable.

(4) Posibilita la autonomía individual. La expresión y recepción de ideas, mensajes e informaciones, es imprescindible en la edificación y evolución de la personalidad de cada individuo como sujeto libre y autónomo, así como para la adopción de sus planes de vida. Los procesos de socialización e individualización, ambos, dependen de la existencia de una fluida comunidad de lenguaje, pensamientos, sentimientos, valores y cultura que, como objeto de interferencia del Estado, se empobrece y debilita, cesando de reflejar y condensar la libertad y la expresividad de un pueblo y de quienes lo componen. La libertad de expresión no conduce indefectiblemente a un mundo de sujetos maduros y autónomos. Pero, su extinción, aleja toda posibilidad de lograrlo.

(5) Profundiza y perfecciona la democracia y el pluralismo político dando vida a un opinión pública libre e informada que facilita al ciudadano formarse una idea cabal sobre los asuntos de trascendencia social y pública cuyo conocimiento es importante para participar conscientemente en la conformación, ejercicio y control del poder político y, de este modo, otorgarle a éste legitimidad democrática.

(6) Contribuye a crear una cultura de tolerancia hacia las ideas, expresiones y sentimientos ajenos. El pluralismo y la democracia no pueden afianzarse sin que se desarrolle en la comunidad una actitud de respeto frente a las expresiones disidentes y heterodoxas. La ciencia, el arte y el desarrollo político, todavía no han pagado la deuda que en algunas ocasiones han contraído con ellas.

(7) Ofrece las condiciones para que el gobierno se asiente sobre una base de legitimidad. La democracia y las instituciones representativas, dependen del consentimiento de los electores. Las actuaciones públicas de las autoridades, no pueden pretender la adhesión de los ciudadanos, si éstos no disponen de información relevante sobre aquéllas de modo que puedan prestar su consentimiento acerca de lo actuado o de lo que está por realizarse.

(8) Reconoce y afirma la racionalidad y la dignidad de toda persona. Las libertades de expresión

y de información, tienen como premisa básica la existencia de una persona racional, capaz de emitir juicios e ideas y de recibirlos y, además, por tener esa característica y predisposición congénitas, necesitada de hacerlo. De otro lado, actuar como emisor o interlocutor en el proceso comunicativo social, acredita la igual dignidad de toda persona humana. Silenciar algunas voces o suprimir pensamientos, en este contexto, representa una afrenta a la dignidad de la persona, que no se mitiga dejando supérstites las voces y pensamientos contrarios.

No cabe duda que las finalidades e intereses que se encuentran en la base de la libertad de expresión y que la justifican, le dan a ésta un relieve especial entre los derechos y libertades públicas. Así como la vida es presupuesto de todos los derechos, puede decirse de la libertad de expresión que lo es de la democracia y de la persona en su acepción tanto individual como colectiva.

En consonancia con su carácter medular en la Carta de derechos, se impone una protección y garantía igualmente reforzadas. Los derechos y libertades no son absolutos y admiten, en determinadas circunstancias, limitaciones y restricciones de diverso grado. A este respecto, la libertad de expresión no es una excepción. Sin embargo, la naturaleza de esta libertad y la trascendencia del ámbito que cubre, no autoriza sino en casos extremos y claramente justificados, la introducción de una excepción al principio general de la libertad de expresión sin injerencias ni intromisiones de origen estatal.

Para ilustrar el anterior aserto son suficientes las dos anotaciones siguientes. Si uno de los propósitos de esta libertad es el de dotar al individuo de elementos de juicio para fiscalizar al poder, mal puede permitirse al Estado que intervenga de manera general mediante restricciones y limitaciones discriminando lo que puede ser conocido y lo que ha de permanecer oculto, aduciendo para el efecto razones genéricas de interés general y de conveniencia pública que, de otro lado, no están ausentes en la conducta del ciudadano que reclama la información. De otra parte, la exposición a las ideas y a las expresiones, puede llevar a una persona a prohijarlas y, eventualmente, a errar y adoptar posiciones equivocadas y, no obstante esta situación, difundir libremente su pensamiento y opinión, a través de distintos medios, pudiendo por esta vía contribuir a que otras personas queden atrapadas en similar confusión. En este caso, pese a que la idea o expresión difundida sea, a juicio del gobierno, falsa o nociva, no puede el Estado en principio restringir la libertad de expresión so pretexto del daño que se deriva de la sustentación de lo que considera representa un error o un desacierto. Obsérvese que, en contraste con otras situaciones en las cuales la eventualidad de daño a terceros, habría justificado la regulación legal, en tratándose de la libertad de expresión, ello sólo será posible si se supera un umbral todavía más exigente.

"Un régimen de democracia participativa, - ha señalado la Corte Constitucional - como el que se aspira a ser consolidado entre nosotros, supone asumir una serie de riesgos, que no deben tratarse de evitar a través de prohibiciones al ejercicio de derechos y libertades públicas fundamentales, como son los casos del derecho a la información y de la libertad de expresión, porque en aras de evitar un posible mal se estaría sacrificando una libertad que es connatural al orden social justo que se persigue. Dentro del funcionamiento de la democracia, unos de cuyos pilares son la libertad de expresión y el derecho a la información, la ley no puede pues prohibir el ejercicio de derechos y libertades como estos, so pena de desvirtuar la esencia misma del régimen que pretende defender y consolidar. Puede sí ser limitado tal ejercicio bajo parámetros razonables, en aras de la defensa del interés colectivo y la salvaguardia del orden institucional.

(...)

Aceptar la democracia implica aceptar este régimen con todos sus riesgos. Naturalmente el Estado tiene el derecho y el deber de evitar, mediante medidas prudentes, que ellos se traduzcan en desorden público o institucional y en excesos anarquizantes; pero no es sacrificando derechos y libertades fundamentales como se logra este objetivo, porque si por preservar el orden se sacrifica la libertad, tampoco se realiza aquel ya que la noción de orden social supone la armonía entre los asociados, y sin libertad no es posible la convivencia armónica porque la negación de ella equivale al más evidente de los desórdenes ya que se establece una inversión de valores" (Sentencia C-488 de 1993, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

No obstante esta particular resistencia de la libertad de expresión a las limitaciones e interferencias del Estado, no quiere ello decir que no las admita excepcionalmente. Lo que se quiere significar es que estas limitaciones o restricciones, cuando son procedentes, se sujetan a criterios necesariamente estrictos, pues, de lo contrario se pondrían en peligro los fines e intereses superiores que esa libertad ampara.

Ciertamente, a la luz de la Constitución (CP arts. 15, 20, 74, 95) y de los tratados internacionales (declaración universal de los derechos humanos de 1948, art 29; convención americana sobre derechos humanos "pacto de San José de Costa Rica" de 1969, arts 13 y 27; declaración americana de los derechos y deberes del hombre de 1948, preámbulo; pacto internacional de derechos civiles y políticos, art 19), la libertad de expresión y de información, puede ser objeto de taxativas limitaciones, expresamente fijadas por la ley, siempre que ellas sean necesarias para asegurar, entre otros bienes y derechos, los siguientes: (1) el respeto de los derechos o la reputación de los demás; (2) la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública.

A fin de que la medida legal limitativa de la libertad de expresión tenga el carácter de necesaria, la Corte entiende que la injerencia o restricción que se autoriza debe ser proporcionada al propósito legítimo que se persigue y tratarse de un límite que la propia Constitución admita. La proporcionalidad, a su turno, se estima tomando en consideración - en las circunstancias de cada caso y dentro del marco de un sistema democrático fundado en la libertad de expresión y no en su supresión -, que entre las alternativas, la restricción, sin afectar su núcleo esencial, deberá ser la menos lesiva para el ejercicio de la libertad y su adopción objetivamente indispensable para asegurar la finalidad legítima que se busca resguardar.

Es importante subrayar que las referidas limitaciones no pueden consistir en el establecimiento de una previa censura (Convención americana sobre derechos humanos "Pacto de San José de Costa Rica" de 1969, art. 13). La regulación legal debe recaer únicamente sobre las "responsabilidades ulteriores" a los actos de pensamiento y expresión.

La aplicación de las anteriores premisas a la situación planteada por las normas acusadas, conduce a deducir su inexecutable. Esta conclusión se obtiene aún si se prescinde - en gracia de la discusión - del carácter de censura previa que el mecanismo ideado por el legislador comporta y que se analizará más adelante.

Como supuesta "limitación razonable" a la libertad de expresión - dispuesta con el objeto de preservar el orden público y la seguridad interna, como se indica por los defensores -, la restricción legal no cumple con el aludido requisito de necesidad. La medida adoptada es la más lesiva a la libertad de expresión: impone el control previo y conduce a la supresión del material

informativo-fuente. No es idónea para cancelar el efecto que la noticia puede producir en la audiencia, que es lo que la justifica pues a éste se atribuye su conexidad con la perturbación del orden público y la afectación de la seguridad interna. Si el comunicado es susceptible de generar "un impacto", como se teme en abstracto, el mismo se producirá de todas maneras, ya sea en virtud de la publicación de su texto en la prensa escrita o como consecuencia de la información que sobre el suceso pueden dar todos los medios. El "impacto" que los hechos noticiosos puedan provocar, por sí solo, en principio, no justifica interferencias del Estado en el campo de la libertad de expresión. Esa justificación se disminuye si, como ocurre en el presente caso, la consideración del "impacto" es puramente conjetural y vacía de contenido y, de producirse, la medida legislativa es incapaz de evitarlo. Es mayor el sacrificio a la libertad de expresión que las lejanas posibilidades de conservar el orden público y la seguridad interna que se consiguen con la norma. En todo caso, asumiendo que el mecanismo fuera eficaz, no sería propio de una sociedad democrática, pues hace caso omiso de la racionalidad del sujeto para apreciar por sí mismo en su dimensión exacta un hecho noticioso y del medio de actuar conforme al principio de responsabilidad social, todo lo cual queda relegado a un segundo plano ante la escueta razón de Estado cuya administración se delega al ministro de comunicaciones. Las normas asumen equivocadamente que los asuntos políticos deben ser tratados sólo por una minoría dirigente - y, acaso, por los lectores ilustrados y flemáticos de los periódicos - y que han de permanecer ajenos a las masas, víctimas de impulsos irracionales, las que sólo serán destinatarias de síntesis ajustadas a su situación de inferioridad para discernir entre realidad y apariencia. Esta apreciación riñe con el principio de igualdad y con la naturaleza propia del Estado social de derecho que reclama una ciudadanía autónoma, protagónica, activa, crítica e informada, que no es objeto sino sujeto del poder. No puede ser, en suma, razonable ni necesaria, una medida que discrimina entre audiencias (CP arts 13 y 20) y que, en el camino a la consecución del fin legítimo que la inspira - velar por el orden público y la seguridad interna -, desconoce los fundamentos y los principios más elevados del Estado y de la sociedad.

Importancia y justificación de la prohibición de la censura

6.2 La posición central que en un régimen democrático y liberal tiene la libertad de expresión y los derechos de informar y recibir información, reclama la consagración de un conjunto de garantías, que impidan que el proceso comunicativo sufra detrimentos cuantitativos o cualitativos, que lo cercenen y le hagan perder la virtualidad que le permite satisfacer las necesidades de una sociedad abierta y respetuosa de la igual autonomía y dignidad de todos sus miembros.

Dado el poder del Estado y de las mayorías que en un momento determinado detentan su control, la prohibición de la censura, constituye una de las más poderosas garantías de esos derechos fundamentales. La garantía en este caso consiste en inmunizar el producto de estas libertades - ideas, expresiones, manifestaciones e informaciones -, del control previo del Estado, prohibiendo a éste ejercerlo y sustraer de la publicación lo que considere inconveniente. Al deber estatal de abstención, le corresponde el derecho público subjetivo en cabeza del titular de la libertad de expresión y del derecho de informar o ser informado, de exigir ese comportamiento negativo. Lo que resulta repudiable de la censura, es tanto el método - unilateral, previo y ordinariamente administrativo - como sus efectos, que no son otros que los de sustraer informaciones e ideas del circuito intersubjetivo y reducir sigilosa y externamente el espectro comunicativo.

Aceptar excepciones a esta específica garantía, equivale a disminuir en esa misma medida la

inmunidad de la libertad de expresión y de los derechos de informar y ser informado. Conviene, por ello, para ilustrar el peligro al que se expondrían esos derechos fundamentales, repasar algunas de las razones que sustentan la prohibición de la censura.

(1) Las normas que organizan la censura, ordinariamente, otorgan a la administración, poderes amplios y discrecionales, carentes de pautas concretas y precisas, que permitan controlar su ejercicio y legitimidad. El delineamiento vago y ambiguo de la competencia estatal, auspicia la arbitrariedad oficial y le entrega a los funcionarios una desmedida libertad para discriminar entre los diferentes contenidos de las informaciones y las ideas. Por esta razón, en el campo de la libertad de expresión, las competencias gubernamentales, que no estén configuradas con precisión, carecen de piso constitucional, pues la latitud de sus contornos, estimula la reducción de aquélla y la posibilidad de su manipulación estatal. Bajo estas condiciones, de otro lado, se genera entre la sociedad y sus miembros, un comportamiento inhibitorio y de retracción, en ocasiones conformista, que no es propiamente el que convenga a una democracia y al régimen de libertades públicas.

(2) A diferencia de la consagración puntual de una sanción civil o penal para determinadas manifestaciones o acciones, no amparadas ni protegidas por la libertad de expresión y los derechos a informar y ser informado, el método de la censura, por su carácter de control previo, representa una injerencia excesiva, que alcanza a suprimir sus núcleos esenciales. La censura, en contraste con un sistema de sanción posterior, ostenta, entre otras las siguientes características :

(1) atrae un sector más vasto de comunicación, de suerte que el gobierno termina por controlar un radio amplio de diseminación de información entre la comunidad y se facilita, por consiguiente, la tendencia de tomar decisiones en contra de la libertad de expresión; (2) las ideas y expresiones no alcanzan a ingresar a la audiencia pública, pudiendo el gobierno retenerlas, de modo que se excluyan del conocimiento público o sean conocidas cuando se han tornado obsoletas y han perdido interés y utilidad; (3) la decisión de censura se adopta inicialmente dentro de la administración, de acuerdo con la voluntad del funcionario de turno, y no en el curso de un proceso judicial imparcial, a la luz de los efectos reales - y no imaginados - causados por la comunicación ya conocida por el público y donde el Estado tiene la carga de probar la ilegalidad o inconstitucionalidad de la misma; (4) estimula la adopción de decisiones adversas a la libertad de expresión, tanto por la simplicidad del mecanismo, como por su dinámica que tiende a justificar la posición del censor y la función que desempeña; (5) como quiera que las informaciones o las ideas ocultadas y silenciadas o en trámite de censura, no han podido acceder a la audiencia pública, no se puede contar con una opinión informada y activa que reaccione ante la instancia estatal que arbitrariamente y en la penumbra puede mutilar a su antojo la libertad de expresión; (6) la censura como procedimiento de control estatal es más eficaz que el de la sanción posterior - basta determinar si una específica comunicación se produjo sin la aprobación oficial -, pero frente a las libertades reviste el máximo potencial de amenaza, hasta el punto que entre los dos riesgos, el de la libertad y el de la censura, se ha optado por preferir el primero y excluir el último no asumiéndolo, que a ello equivale la frase que aparece en la Constitución: "No habrá censura".

Por lo visto, la interdicción de la censura, resulta esencial si se pretende conservar y proteger la libertad de expresión, en sus distintas manifestaciones. Admitir excepciones a la censura, automáticamente significa, restringir la libertad de expresión. En modo alguno se considera por la Corte que la libertad de expresión y los derechos a informar y a ser informado, sean absolutos y resistan cualquier tipo de regulación. La Constitución autoriza variadas limitaciones y restricciones a estos derechos, pero excluye la censura, al igual que los tratados internacionales

como el "Pacto de San José de Costa Rica", que sobre la materia dispone: "(...) El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente [libertad de pensamiento y expresión], no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores (...)" (ibid, art. 13-2).

La prohibición de la censura, hace caso omiso del contenido eventual de las ideas, expresiones o informaciones que puedan ser objeto de la misma. Se trata de una especie de restricción procesal a las interferencias estatales que pretendan efectuarse a las prolíficas manifestaciones de la libertad de expresión. En resumen, no es tanto la naturaleza restrictiva de la censura lo que se objeta, sino su carácter de previa, pues, justamente por ello apareja consecuencias y efectos que por destruir la libertad en su origen, no la hacen apta como mecanismo regulador.

Los derechos-libertad, entre los cuales se encuentra la libertad de expresión, según la doctrina más aceptada, otorgan a su titular verdaderos derechos públicos-subjetivos contra el Estado, cuyo objeto consiste en exigir que éste se abstenga de interferir en el ámbito o esfera del respectivo derecho o libertad. Eso que se presupone en esta clase de derechos, lo señala respecto de la libertad de expresión el Constituyente en un lenguaje rotundo y perentorio - al identificar una modalidad de intromisión del Estado en dicha libertad que inmediatamente le merece su repulsa - , que no admite duda sobre su intención de ser un mandato absoluto, y es que no podía ser más inequívoco: "NO HABRA CENSURA" (CP. art. 20). Corresponde al mismo lenguaje, conciso y definitivo, que se advierte en pocos artículos de la Constitución (CP arts. 12 y 17), en los que se proscriben para siempre figuras tan infamantes y degradantes de la condición humana como la esclavitud, la servidumbre, la trata de seres humanos, la desaparición forzada, las torturas y los tratos o penas crueles. La portada de este género de prohibiciones no consiente que, con ningún propósito, se inquiera sobre si admiten excepciones.

Concluye esta Corte que a la luz de la Constitución y de los tratados suscritos por Colombia (CP art. 93), la prohibición de la censura es absoluta. Los derechos correlativos a una prohibición estatal absoluta, son absolutos. Traduciendo la prohibición en términos de derechos, así como existe también un derecho absoluto a la no desaparición forzada, existe un derecho absoluto a la no censura.

Se infiere de lo dicho que las normas examinadas, llamadas a regir durante un período de normalidad institucional, desconocieron la prohibición de la censura que, en términos absolutos, consagra la Constitución.

La censura durante los estados de excepción

6.3 En los estados de excepción, la relación entre el ejercicio de la libertad de expresión y las necesidades de conservación y recuperación del orden público, llegan a su punto más alto de tensión. Para los efectos de esta decisión, es conveniente examinar el grado máximo de limitación y restricción que en estas circunstancias puede ser objeto dicha libertad, lo mismo que la naturaleza de las respectivas regulaciones. El resultado del análisis, arrojará, lo que podría denominarse, el límite de los límites, esto es, la cota mayor que en ningún momento puede establecerse a la libertad de expresión, durante la normalidad. Las limitaciones y restricciones a la libertad, no imponibles aún en los estados de excepción, no podrán aparecer de ninguna manera en el cuerpo de las normas llamadas a regir durante la normalidad. Igualmente, las restricciones de policía extraordinaria, propias de los estados de excepción, no podrán trasladarse sin más a la normalidad.

Los artículos 27 y el literal c del artículo 38 de la ley..... se ocupan de las limitaciones y

restricciones que durante los estados de excepción, pueden establecerse a través de decretos legislativos y que afectan la libertad de expresión y a los medios de comunicación:

"Artículo 27. Medios de comunicación. El Gobierno podrá establecer mediante decretos legislativos restricciones a la prensa escrita, la radio o la televisión, de divulgar informaciones que puedan entorpecer el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, colocar en peligro la vida de personas o claramente mejorar la posición del enemigo, conductas que serán sancionadas por grave irresponsabilidad social, con las medidas previstas en el respectivo decreto.

Cuando mediante la radio, la televisión, o por proyecciones cinematográficas, se pueda afectar en forma grave e inminente el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, o se divulge propaganda en beneficio del enemigo o se haga su apología, el Gobierno como respuesta a la grave irresponsabilidad social que esas conductas comportan, podrá suspender las emisiones o proyecciones y sancionar, a los infractores, en los términos de los decretos legislativos pertinentes.

El Gobierno podrá utilizar los canales de televisión o las frecuencias de radio cuando lo considere necesario.

El Gobierno podrá suspender temporalmente los servicios de radiocomunicaciones de redes públicas o privadas.

Todas estas determinaciones están sometidas al control de la Corte Constitucional, [la cual podrá suspenderlas provisionalmente en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución] (declarado inexecutable, sentencia C-179 de 1994. Magistrado ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Parágrafo. En ningún caso se podrá con estas medidas, establecer juntas de censores previas.

Sin perjuicio de las facultades otorgadas en la presente ley, durante el estado de guerra exterior, las agremiaciones periodísticas legalmente reconocidas, se constituirán en tribunales de autorregulación para el ejercicio del derecho de información".

"Artículo 38. Facultades. Durante el estado de conmoción interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas:

"

...

"c) Establecer, mediante decretos legislativos, restricciones a la radio y la televisión de divulgar informaciones que puedan generar un peligro grave e inminente para la vida de las personas, o incidir de manera directa en la perturbación del orden público, conductas que serán sancionadas por grave irresponsabilidad social, con las medidas previstas en el respectivo decreto.

El Gobierno podrá utilizar los canales de televisión o las frecuencias de radio, cuando lo considere necesario.

El Gobierno podrá suspender temporalmente los servicios de radiocomunicaciones de redes públicas o privadas.

No se podrá prohibir a organizaciones o personas que no estén al margen de la ley, la

divulgación de información sobre violación de los derechos humanos.

Todas estas determinaciones están sometidas al control de la Corte Constitucional, [la cual podrá suspenderlas provisionalmente en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución] (declarado inexecutable, sentencia D-179 de 1994. Magistrado ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Parágrafo. En ningún caso se podrá, con estas medidas, establecer juntas de censores previas.

La Corte Constitucional, al revisar la conformidad de las normas transcritas con la Carta política, señaló:

"Los incisos 1° y 2° del artículo 27, y el inciso 1° del literal c) del artículo 38 antes transcritos, no violan la Constitución, en el entendimiento de que las restricciones que se imponen consisten exclusivamente en el señalamiento de ciertas conductas que son punibles pero que pueden realizarse. Por tanto, las publicaciones que reúnan las condiciones a que se refieren dichas normas, pueden ser objeto de sanciones. Es decir, que en los preceptos legales enunciados el legislador simplemente está ejerciendo su potestad punitiva, en el sentido de señalar cuáles son los comportamientos que merecen ser castigados y la pena a que se hacen acreedores los medios de comunicación que, en estado de guerra exterior, se encuentren incurso en ellas, facultad que si bien es cierto es de reserva del legislador en tiempo de paz, no es menos claro que en períodos de anormalidad, también puede ser ejercida por el Presidente de la República. Además, obsérvese que los comportamientos que se reprimen son aquéllos que tienen íntima relación con las operaciones de guerra, su desarrollo y control.

En efecto se prohíbe la divulgación de la información que durante el estado de guerra exterior pueda poner en peligro la vida de las personas o mejorar la posición del enemigo; afecte en forma grave e inminente el desarrollo de las operaciones propias de la guerra; se emita propaganda en beneficio del enemigo o se haga su apología, comportamientos que son considerados por el legislador como de grave irresponsabilidad social y por tanto ameritan sancionarse.

Las disposiciones legales que se citaron, no consagran ninguna clase de censura, figura proscrita de nuestro Estatuto Supremo, pues se trata de normas penales en las que se describen algunas conductas que se consideran ilícitas, y cuya infracción acarreará sanciones en los términos que señalen los decretos legislativos respectivos.

(...) .."

También se declarará la inexecutable del aparte del inciso 4° del literal c) del artículo 38 que aquí se subraya: "No se podrá prohibir a organizaciones o personas que no estén al margen de la ley, la divulgación de información sobre violación de los derechos humanos", pues ello equivale a afirmar que a las personas que estén al margen de la ley sí se les puede prohibir la divulgación de dicha información, lo cual atenta contra el derecho de igualdad y la libertad de expresión (arts. 13 y 20 C.N.)

La libertad de expresión está consagrada en el artículo 20 de la Carta como un derecho de "toda persona", sin distinciones de ninguna clase; en consecuencia, prohibir solamente a quienes estén al margen de la ley, difundir la violación de derechos humanos, lesiona este precepto constitucional, como el artículo 13 del mismo ordenamiento, que prohíbe el trato discriminatorio. Los derechos humanos se predicán de todo ser humano, cualquiera que sea su

sexo, raza o condición; por tanto, por el solo hecho de que una persona haya infringido un mandato legal, no puede ser despojada de esos derechos que la Constitución no permite limitar o restringir, aún en períodos de perturbación del orden.

Es que a ninguna persona se le puede prohibir, ni al margen ni dentro de la ley, que denuncie la violación de sus derechos fundamentales, cualquiera sea el violador.

De otra parte, hay que agregar que con la declaratoria de inexecutable de las expresiones antes citadas, la Corte no está legitimando los medios ilícitos que lleguen a utilizar los grupos, organizaciones o personas al margen de la ley, para divulgar la violación de sus derechos humanos, pues ha de entenderse que la difusión de tales hechos debe hacerse por medios lícitos y no valiéndose de emisoras clandestinas, ni por cualesquier otros medios proscritos por el ordenamiento.

Finalmente, debe anotarse que esta decisión no significa que los medios de comunicación estén obligados a difundir tales denuncias, pues queda a su libre determinación el realizarlo o abstenerse de hacerlo.

El inciso primero del párrafo del artículo 27, como el del literal c) del artículo 38, no lesionan la Constitución, al prohibir el establecimiento de juntas de censores previas, y, por el contrario, si nos atenemos a que durante los períodos de normalidad y de anormalidad está prohibida la censura, esta norma aparece como una consecuencia lógica de ella.

(...) .."

En conclusión: son inexecutable, el aparte del inciso 5° del artículo 27, y el aparte del inciso 5° del literal c) del artículo 38 que prescriben: "...la cual podrá suspenderlas provisionalmente en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución"; al igual que el aparte del inciso cuarto del literal c) del artículo 38, que textualmente reza: "... que no estén al margen de la ley..." (Sentencia D-179 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz).

De la sentencia de la Corte, pueden extraerse las siguientes proposiciones, que inciden en el asunto tratado:

(1) Durante los períodos de normalidad y anormalidad está prohibida la censura. Si para restablecer el orden público perturbado, el Estado no puede apelar a la censura, todavía menos lo puede hacer para conservarlo o para prevenir su alteración durante el período de normalidad.

(2) La libertad de expresión y sus múltiples manifestaciones, durante los estados de excepción y en períodos de normalidad, pueden ser objeto de variadas limitaciones y restricciones, a través de normas punitivas que describan la conducta antisocial y señalen las sanciones que acarrea su realización. Se trata de una técnica de control posterior de la conducta, edificada sobre el principio de responsabilidad social de los medios consagrado en el artículo 20 de la CP. Contrasta esta técnica normativa con la censura que implica un control previo al comportamiento del individuo o de los medios.

(3) La libertad de expresión se predica de toda persona, sin distinciones de ninguna clase, según lo ordenan los artículos 13 y 20 de la CP. Así una persona "haya infringido un mandato legal, no puede ser despojada de esos derechos que la Constitución no permite limitar o restringir, aún en períodos de turbación del orden".

(4) Si la forma o el medio a través de los cuales se pretende divulgar una información, son ilícitos - v.gr valiéndose de emisoras clandestinas -, esa actividad no recibe protección constitucional.

(5) Los medios de comunicación son libres de divulgar las denuncias sobre violación de los derechos humanos, hechas por las organizaciones y las personas colocadas al margen de la ley y pueden, por consiguiente, abstenerse de hacerlo.

Se deduce de lo anterior, que las normas examinadas violan el artículo 20 de la CP, que prohíbe la censura, la cual no puede imponerse respecto de ningún género de comunicación, ni siquiera durante los estados de excepción. Si la prohibición de adoptar esta restricción a la libertad de expresión se extiende a los estados de excepción, la misma operará como un límite absoluto frente a las regulaciones que se puedan aplicar a esa libertad en períodos de normalidad.

De otro lado, las organizaciones ilegales o los individuos colocados al margen de la ley, no pierden por ese solo hecho su derecho a la libertad de expresión, siempre que ella se ejerza dentro del debido respeto a la Constitución y a la ley. Es evidente que no pueden, a este respecto, pretender amparo constitucional, expresiones y comunicaciones suyas dirigidas a hacer apología del delito y, en general, cuando se busque la difusión de sus ideas e informaciones a través de medios y formas ilícitas. En todo caso, las comunicaciones de estas organizaciones objetivamente tienen el carácter de hecho noticioso o material informativo en cuanto que su contenido puede interesar a la opinión pública y, en este sentido, los medios dentro del marco de su responsabilidad social y de su libertad, pueden decidir autónomamente sobre su divulgación.

Ley estatutaria y regulación de la libertad de información

6.4 Según el artículo 152-a de la CP, mediante las leyes estatutarias se regulará la materia referente a los "derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección". Pese a que las normas demandadas regulan aspectos básicos de la libertad de expresión y de información, incluso, como se ha visto, causando quebranto a la Carta Política, ellas pertenecen a un estatuto legal de carácter ordinario. Por lo tanto, independientemente de su contenido, esta será una razón adicional para declarar su inexecutable.

Responsabilidad social de los medios de comunicación

6.5 Las normas examinadas incorporan un método de intervención del Estado - el de la censura previa -, en el campo de la libertad de información que está constitucionalmente vedado. Debe la Corte reiterar, sin embargo, que sin desvirtuar su naturaleza de libertad individual, con las cautelas ya mencionadas, la intervención del Estado en esta materia, tiene pleno asidero constitucional - siempre que no implique censura previa en cualquiera de las fases del proceso informativo o comunicativo - recolección de datos, ideas, expresiones, noticias e imágenes; transmisión; publicación; difusión; opinión y comentario -, entre otras razones, por las funciones sociales asignadas a esa libertad que entrañan un correlativo componente de responsabilidad social, la existencia de una base empresarial en la que se soportan los medios de comunicación y, en fin, la necesidad de adoptar las medidas que sean necesarias para proteger la democracia, el pluralismo informativo, la seguridad nacional, la administración de justicia, la moral, la intimidad y otros bienes amparados por la Constitución. Las restricciones que surjan de las regulaciones que se dicten tienen desde luego un límite que se deduce del carácter medular que ostenta la libertad de expresión - en su acepción más genérica, comprensiva de la libertad de

informar y ser informado y de fundar medios masivos de comunicación - y que obliga a que sean sólo las precisas y estrictamente necesarias para proteger razonablemente un bien o finalidad de relevancia constitucional cuyo sacrificio, a la luz de las consecuencias que acarrearía en una sociedad democrática, se considere objetivamente que deba ser evitado.

El derecho de informar y recibir información veraz e imparcial, consagrado en la Constitución junto al derecho a informar - especificaciones de la libertad de expresión -, introduce las exigencias del receptor de la información que deben ser tenidas en cuenta por los emisores, pues, en últimas, aquél es el destinatario de la información, la ilustración, la crítica pública y la diversión que procuran éstos últimos. La pretensión del receptor - conocer de manera objetiva y equilibrada la actualidad -, extendida tanto a los hechos y sucesos que la conforman como a las opiniones y comentarios que ella suscita, pone de presente la función social de los medios de comunicación que como tal comporta una inequívoca función social.

Justamente, esta responsabilidad social es fuente de deberes y restricciones concretas, que se plasman en los propios códigos de conducta interna de los medios y en las normas legales que regulan la materia y que, en su conjunto, se proponen asegurar el respeto al interés general, procurando que la información suministrada sea objetiva y equilibrada y, además, respetuosa de los bienes superiores que sustentan la vida comunitaria.

De acuerdo con la Constitución, no cabe duda que en aras de hacer efectivo el cumplimiento de la responsabilidad social que acompaña a la actividad informativa, el Estado puede intervenir cuando ello sea necesario para promover el pluralismo y asegurar el libre flujo informativo que una sociedad avanzada y democrática requiere para satisfacer plenamente sus necesidades de conocimiento y control político, las cuales pueden verse seriamente interferidas por la concentración económica en los medios y la pérdida de transparencia derivada de su estrecha dependencia de los intereses económicos.

De acuerdo con lo expuesto, las normas legales, a través de las cuales se pretende hacer efectivo el principio de responsabilidad social de los medios (CP art. 20), que indudablemente no pueden ser ajenos al fin superior de no perturbar la paz pública, no pueden apelar al sistema de la censura previa, así se busque prevenir una conducta que pueda afectarla. En efecto, la responsabilidad social de un medio, sólo puede deducirse a posteriori, sobre la base de la existencia de un comportamiento que infrinja un precepto establecido con anterioridad que ha podido, por tanto, ser conocido y libremente acatado.

"La libertad de expresión - ha dicho la Corte - es el género; la libertad de prensa es la especie. La expresión pública de los pensamientos propios y ajenos de los hechos de interés público y del devenir científico, político y cultural en el entorno social, componen la materia de la libertad de prensa, cuya forma es la facultad de divulgar autónoma y responsablemente. Siendo ello así, la libertad de prensa es responsable. Si no hay responsabilidad, no hay verdadera libertad de prensa, porque se le estaría quitando un atributo esencial; sería un símil de libertad de prensa, pero no la facultad legítima que reconoce, protege y promociona el Estado Social de Derecho.

Esta responsabilidad consiste en asumir el compromiso social de divulgar las informaciones para el bien de la colectividad, de manera veraz e imparcial (Art. 20 C.P.), sin atentar contra los derechos de los asociados, el orden público y el interés general, pero siempre con autonomía. Y es lógico que así sea, porque si la prensa no es autónoma, ¿de qué se hace responsable?

La razón que asiste a la afirmación de que la prensa es autónoma, es que sólo quien puede actuar

por sí y no bajo la tutela de otro, puede asumir la responsabilidad plena y total; quien es autónomo responde por sus actos, y esa capacidad de respuesta abarca no sólo la rectitud debida en el acto, sino el resarcir los daños que eventualmente ocasione" (Sentencia T-563 de 1993, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Lo anterior, en modo alguno se opone a que tanto los códigos de conducta de los medios como las normas legales que no entrañen censura previa, puedan establecer las prohibiciones y restricciones que sean del caso. Se impone, por este motivo adicional, declarar la inexecutable de las normas acusadas.

Transmisión instantánea de hechos de terrorismo, subversión y narcotráfico

7. El hecho terrorista se encuentra indisolublemente ligado con la difusión de la violencia. De ordinario, el grupo terrorista ve culminado y satisfecho su propósito delincencial, cuando un medio de comunicación le sirve de caja de resonancia. Así logra su designio de amedrantar a la sociedad, desprestigiar a las instituciones y magnificar su presencia.

La transmisión del hecho terrorista "mientras esté ocurriendo", si bien corresponde a un claro reflejo de un suceso real y objetivo, tiene, entre otros, los siguientes inconvenientes: (1) consuma el hecho terrorista, independientemente de la voluntad del emisor, si el propósito de su autor es difundir la violencia que genera, como de ordinario ocurre; (2) el medio difícilmente puede distanciarse de los acontecimientos y reaccionar autónomamente ante ellos, corriendo el riesgo de adoptar una actitud mimética del lenguaje terrorista que a su turno transmite a la audiencia; (3) intensifica el dramatismo connatural a la situación y puede poner en peligro la vida de las víctimas o la acción de salvamento y respuesta de la fuerza pública, con lo cual contribuye a agravar el problema.

Por lo anterior, dado que la exclusión de esta modalidad comunicativa, normalmente no impide que los medios puedan de otra forma cubrir el acontecimiento informando sobre el hecho y sobre su sentido, a lo que se agrega los inconvenientes y riesgos que suscita, la limitación que introduce la norma es razonable y necesaria para garantizar la vida y la paz pública comprometidas en dicho suceso. De otra parte, es claro que la norma no establece ningún sistema de censura. Si un medio de comunicación incurre en la conducta prohibida - inspirada en un sano sentido de responsabilidad social -, se expone a ser sancionada de conformidad con la ley.

Similares consideraciones puede hacerse respecto de los hechos de subversión y narcotráfico, cuando se proyectan en acciones de corte terrorista. En los demás eventos, la ausencia de un contexto que permita una aproximación crítica que le de sentido a estas conductas, puede quizá acentuar excesivamente el matiz apologético del elemento criminal.

Se ha querido ilustrar la diferencia entre los dos primeros preceptos examinados y el que ahora se analiza, desde la perspectiva de una regulación que no comporta un mecanismo de censura previa y que en términos generales tiene visos de legitimidad, sin perjuicio de las distinciones que puedan hacerse en punto a los hechos de la subversión y el narcotráfico cuando no se traduzcan en actos terroristas y que por ahora no es necesario profundizar.

No obstante lo anterior, el artículo 97 de la ley demandada, será declarado inexecutable, pues su contenido corresponde a una materia que sólo puede ser objeto propio de una ley estatutaria (CP art. 152-a). La limitación que la norma impone a la libertad de información, pese a que en términos generales pueda considerarse razonable y necesaria, tiene relación directa con este derecho que, en la Constitución, posee carácter fundamental.

Sanciones

8. Los artículos 88, 99, 100 y 101 de la Ley 104 de 1993, establecen las sanciones a que se hacen merecedoras las personas que incumplan los preceptos de la misma ley que serán declarados inexecutable. Por las razones ya indicadas y, en particular, porque el indicado régimen punitivo debe integrar el contenido de una ley estatutaria, el pronunciamiento de inexecutable se extenderá a estas normas".

JORGE ARANGO MEJIA EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado

Magistrado



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