C-033-93

Sentencia C-033/93

LIBERTAD DE INFORMACION/DERECHOS FUNDAMENTALES

La libertad de información se constituye en un derecho fundamental cuyo ejercicio goza de protección jurídica y a la vez implica obligaciones y responsabilidades. Es pues un derecho-deber, esto es, un derecho no absoluto sino que tiene una carga que condiciona su realización. Para el usuario o receptor de la información, la plena realización de su derecho constitucional fundamental se garantiza en la medida en que la información reuna tres requerimientos: que ella sea cierta, objetiva y oportuna. El de la información es un derecho de doble vía, en cuanto no está contemplado, ni en nuestra Constitución ni en ordenamiento ni declaración alguna, como la sola posibilidad de emitir informaciones, sino que se extiende necesariamente al receptor de las informaciones y, más aún, las normas constitucionales tienden a calificar cuáles son las condiciones en que el sujeto pasivo tiene derecho a recibir las informaciones que le son enviadas. Una información falsa, tendenciosa o inoportuna, o una violación de la intimidad y la honra de una persona, no constituyen pues una manifestación de la libertad de expresión sino justamente lo contrario: una violación, por abuso, de la libertad de expresión. El derecho a la libertad de información y de expresión encuentra deberes correlativos. Por tanto tal derecho no es absoluto sino que tiene cargas que debe soportar.

MEDIOS DE COMUNICACION

La expresión “medios de comunicación” es un concepto que se encuentra entre dos derechos: para su propietario, los medios de comunicación son una manifestación de la libertad de empresa y, en últimas, de la propiedad privada, pero en ambos casos la Constitución dice que es un derecho con funciones sociales en aras del interés general. Y para las demás personas, ellos son un mecanismo a través del cual realizan su derecho a la expresión e información veraz e imparcial. Se trata por tanto de una institución jurídica muy especial, atravesada por dos derechos, por dos ópticas, por dos formas de aproximarse a su análisis.

ESTADOS DE EXCEPCION-Restricción de derechos

Cuando para el ejercicio de un derecho se establezcan requisitos mínimos razonables, que apuntan a hacer más viable el derecho mismo y que no desconocen su núcleo esencial, no puede aducirse que se está violando de plano tal derecho. La Constitución es clara en afirmar que los derechos humanos durante los estados de excepción constitucional -como es el caso de la Conmoción Interior, no podrán suspenderse, pero no dice que no podrán restringirse. De hecho la no suspensión es una advertencia del constituyente para salvaguardar el núcleo esencial de los derechos, pero tácitamente se está reconociendo que justamente la crisis institucional implicará ciertamente un menor goce de los derechos. Debe existir una razonabilidad entre los motivos que determinaron la declaración del Estado de Conmoción Interior y las medidas de excepción.

PREVALENCIA DE TRATADOS INTERNACIONALES

El artículo 93 de la Constitución, en efecto, le confiere a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia el carácter de norma prevalente en el orden interno si se ajustan al orden constitucional; además les otorga la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

LIBERTAD DE EXPRESION/ORDEN PUBLICO/DERECHO A LA INFORMACION-Núcleo Esencial/DERECHO A LA INFORMACION-Límites

La libertad de expresión y ausencia de censura y la preservación del orden público en aras del interés general, no cabe duda de que ambos derechos son compatibles a partir de la teoría del núcleo esencial de los derechos. El núcleo esencial del derecho a la información protege el derecho de las personas a informar y ser informadas aún en estados de excepción, con algunas limitaciones razonables que moldean el derecho o lo restringen parcialmente pero no lo niegan ni lo desnaturalizan. La norma debe ser entendida en el sentido de que “no se permite divulgar entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al norcotráfico”, pero sí se permite informar acerca del hecho noticioso como tal, despojado de toda apología del delito.

REF: Expediente N° R.E-012

Revisión de constitucionalidad del Decreto N° 1812 del 9 de noviembre de 1992, “Por el cual

se toman medidas en materia de información y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá, febrero ocho (8) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto N° 1812 del 9 de noviembre de 1992, dictado por el Gobierno Nacional con base en las facultades conferidas por la Constitución durante los Estados de Conmoción Interior.

I.ANTECEDENTES

En ejercicio de las facultades que tal declaratoria le confería, el Presidente de la República, con la firma de sus ministros, expidió el Decreto N° 1812 del 9 de noviembre de 1992, “Por el cual se toman medidas en materia de información y se dictan otras disposiciones”.

1. De la norma objeto de revisión

El Decreto N° 1812 del 9 de noviembre de 1992 tiene el siguiente texto:

DECRETO NUMERO 1812 DEL 9 NOVIEMBRE DE 1992

Por el cual se toman medidas en material de información y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1793 de 1992, y

CONSIDERANDO

Que en virtud del Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional.

Que entre los motivos para declararlo se encuentra el hecho de que "en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada";

Que una de las razones fundamentales determinantes de la adopción de dicha medida, consistió en que los grupos guerrilleros y organizaciones narcoterroristas se han aprovechado de algunos medios de comunicación para entorpecer la acción de las autoridades, hacer apología de la violencia, justificar sus acciones delincuenciales y crear confusión y zozobra entre la población;

Que en efecto, tales grupos guerrilleros y organizaciones de narcotráfico o terroristas, han venido utilizando, de una u otra forma, varios de los canales radioeléctricos concedidos a particulares para la prestación del servicio de radiodifusión sonora y los espacios adjudicados a las programadoras de televisión, con el evidente propósito de hacer que se transmitan por ellos informaciones perturbadoras del orden público y la tranquilidad ciudadana;

Que según se consignó en el preámbulo de la Constitución Nacional, uno de los fines del Estado es el de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz....."

Que en desarrollo de dicho fin, el inciso segundo del artículo 2º de la Carta Política, dispuso perentoriamente que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos

y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares";

Que, adicionalmente, la propia Constitución garantizó, en su artículo 22 la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento;

Que si bien es cierto que el artículo 20 de la Carta garantiza a toda persona la libertad de información, no lo es menos, que en la misma norma se estableció la responsabilidad social que corresponde a los medios masivos de comunicación;

Que si bien en todo momento es deber fundamental del Estado "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, consagrados en la Constitución...., defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia de un orden justo", el cumplimiento de ese deber resulta de insoslayable urgencia en circunstancias de grave perturbación del orden público, como las actuales, en donde las acciones armadas de la guerrilla y de la delincuencia común, se han encaminado fundamentalmente y de modo indiscriminado, contra la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos;

Que, por otra parte, la ley que regula actualmente la utilización de los medios de comunicación y la prestación de los servicios de telecomunicaciones, dispone que ellos serán utilizados "responsablemente para contribuir a la defensa de la democracia, a la promoción de la participación de los colombianos en la vida de la Nación y la garantía de la dignidad humana y de otros derechos fundamentales consagrados en la Constitución, para asegurar la convivencia pacífica";

Que en concordancia con la norma anterior, el artículo 2º de la Ley 14 de 1991, dispone que los "fines del servicio de televisión son formar, informar y recrear, contribuyendo al desarrollo integral del ser humano y la consolidación de la democracia, la cohesión social, la paz interior y exterior y la cooperación internacional".

D E C R E T A:

ARTICULO 1º Prohíbese la difusión total o parcial, por medios de radiodifusión sonora o audiovisual, de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros y demás

organizaciones delincuencias vinculadas al narcotráfico y al terrorismo. Dichos medios solo podrán informar al respecto.

ARTICULO 2º Por cualquier medio masivo de comunicación, prohíbese indentificar persona alguna que hubiere presenciado los actos de terrorismo definidos en la ley o las conductas de rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico. Tampoco podrá identificarse a las personas que puedan aportar pruebas relacionadas con las citadas conducta delictivas.

Se entiende por identificación revelar el nombre de la persona transmitir su voz, divulgar su imagen y publicar información que conduzca inequívocamente a su identificación.

ARTICULO 3º Por la radio y la televisión no se podrá divulgar entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras o vinculadas al narcotráfico.

ARTICULO 4º Por los servicios de radiodifusión sonora y de televisión prohíbese la transmisión en directo de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico mientras estén ocurriendo.

ARTICULO 5º Facúltase al Ministerio de Comunicaciones para que en caso de violación de las disposiciones de este decreto, suspenda hasta por seis meses el uso o recupere el dominio pleno de las frecuencias o canales de radiodifusión y de los espacios de televisión explotados por particulares. Esta facultad la ejercerá el Ministerio de Comunicaciones mediante resolución motivada.

ARTICULO 6º Facúltase al Ministerio de Comunicaciones para que, mediante resolución motivada, imponga sanciones pecuniarias hasta por una cuantía equivalente a 1.000 salarios mínimos mensuales, a los medios de comunicación que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

ARTICULO 7º Las sanciones de multa y suspensión de uso serán impuestas por el Ministro de Comunicaciones, de conformidad con el siguiente procedimiento:

a) Conocida la ocurrencia de la presunta infracción, el Ministerio formulará por escrito los cargos correspondientes al imputado, mediante escrito que se enviará por correo certificado o por cualquier otro medio escrito, idóneo y eficaz, a la última dirección conocida del respectivo medio de comunicación.

b) El medio de comunicación dispondrá de 72 horas para presentar los correspondientes descargos y aportar las pruebas que considere pertinentes, plazo que se contará a partir de la fecha de recibo de los cargos a que hace referencia el literal anterior.

Para estos efectos se presumirá, salvo prueba en contrario, que la fecha de recibo del pliego de cargos es la misma de la fecha de introducción al correo, tratándose de medios de comunicación cuya sede es la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., o el tercer día siguiente a la misma fecha, tratándose de medios de comunicación ubicados fuera de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.

c) Una vez elevados los descargos o transcurrido el plazo de que trata el literal anterior, el Ministerio decidirá mediante resolución motivada, contra la cual solo procede el recurso de reposición, en efecto devolutivo, el cual deberá interponerse dentro del término de 3 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del respectivo acto.

ARTICULO 8º La sanción de recuperación de frecuencias solo podrá ser impuesta cuando el medio de comunicación, después de haber sido sancionado con suspensión o multa, incurra en una nueva infracción. En este caso los plazos establecidos en el artículo anterior se triplicarán y los recursos se interpondrán en el efecto suspensivo.

ARTICULO 9º Las acciones contenciosas contra las resoluciones a que se refieren los artículos anteriores serán de competencia del Consejo de Estado. En caso de solicitud de suspensión provisional de las resoluciones, el auto correspondiente del Consejo de Estado deberá ser proferido en el término máximo de 10 días.

ARTICULO 10º El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, suspende las disposiciones que le sean contrarias y mantienen su vigencia durante el Estado de Conmoción Interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue según lo previsto en el inciso tercero del artículo 213 de la Constitución Política

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fé de Bogotá, D.C., a los 9 Noviembre de 1992 (siguen firmas).

2. De la intervención de terceros

2.1. Intervención ciudadana:

2.1.1. Intervención de los ciudadanos Jorge Eliécer Acosta, Juan Carlos Quiroga y Nelly Ovalle.

La petición de los anteriores ciudadanos viene también suscrita por el menor Emerson Sánchez, cuya suscripción del documento no es tomada en cuenta por la Corte Constitucional ya que este tipo de participación procesal está reservada para los ciudadanos, de conformidad con el artículo 242 inciso 1° de la Constitución. Los intervinientes solicitan entonces la declaración de inconstitucionalidad del Decreto en examen, basándose en las siguientes consideraciones: estiman los ciudadanos que la norma es violatoria de los artículos 20 y 214 inciso 2° de la Carta, porque "no es conveniente que se aisle, que se oculte la realidad. Lo que se debe legislar es el límite de veracidad de la información". Afirman, además, que el motivo de su intervención "es que el pueblo tenga un concepto claro y sea consciente de la realidad de nuestro país. De lo contrario se tergiversarán las situaciones ocasionando con ello desconfianza, pánico e inseguridad".

2.1.2. Intervención del ciudadano Pedro Pablo Camargo.

El ciudadano Pedro Pablo Camargo, mediante escrito presentado en la Secretaría General de la Corte, expresa su inconformidad con la disposición sub-examine, solicitando la declaratoria de su inconstitucionalidad, fundamentado en las siguientes razones: "el artículo 20 de la Constitución Política del 91 es terminante: "NO HABRA CENSURA". En todo tiempo. Y se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata, por mandato del art. 86 de la ley suprema, que no puede ser suspendido en los estados de excepción, tal como lo ordena el art. 214, numeral 2°, de la Constitución. No puede tampoco tener excepciones y se extiende a todos los medios de comunicación social: prensa, radio y televisión".

2.1.3. Intervención del ciudadano Orlando Pion Noya.

El ciudadano Pion Noya impugna el Decreto de la referencia por lo siguiente: estima que se viola el artículo 20 de la Constitución, pues "si se dictan normas que limiten el derecho de informar o recibir información, se está entonces restringiendo una norma constitucional; y con la implantación de la censura que no sólo consiste en la revisión inicial de lo que se va a informar, sino también en decir que tales noticias no pueden ser dadas a la sociedad". Alega

también el impugnador la violación del artículo 73 de la Carta, y conceptúa que es necesaria "la protección del Estado a la actividad periodística, porque sin ella carecerá de independencia". Estima, también, que el artículo 213 de la Constitución es violado por el Decreto en estudio, ya que dicho decreto "legisla durante su vigencia, para imponer censura". Del mismo modo sostiene que el numeral 2° del artículo 214 de la norma de normas fue quebrantado, ya que el gobierno tiene la facultad, al declarar el Estado de Conmoción Interior, "de suspender las leyes que sean incompatibles con él, pero nunca, jamás, tiene la facultad de suspender una norma constitucional".

2.1.4. Intervención del ciudadano Rafael Barrios Mendivil.

El ciudadano Barrios Mendivil estima que los artículos 1º, 3º y 4º del Decreto en estudio son violatorias de los artículos 1º, 2º, 20 y 73 de la Constitución, por las siguientes razones: considera que "se viola el art. 1° de la Carta Política ... si el pueblo no puede ser informado integralmente y se regresa al viejo autoritarismo de Estado, para qué entonces hablamos de participación y de pluralismo? ... Se está invitando a la ciudadanía para que tome parte activa en la guerra declarada a la subversión, pero se quiere impedir que la opinión conozca la posición de los confrontados". Continúa el impugnador expresando que se conculcan los artículos 2º y 20 de la Norma Superior, ya que "los que tienen como profesión informar no pueden ser objeto de censura y no puede negarse tampoco el derecho a la participación para expresar y difundir libremente el pensamiento y las opiniones. Los que tenemos el derecho a ser informados no podemos consentir por inconstitucional e inconveniente que la información nos llegue incompleta". Finalmente, el ciudadano afirma que el artículo 73 de la Carta Política es infringido debido a la obligación que entraña a cargo del Estado "de proteger la actividad del periodista y garantizar su libertad e independencia profesional. Si se le censura, de hecho se está violando la razón de ser de esta actividad".

2.1.5. Intervención de las ciudadanas Maria Nelly Sierra, Rosana Yanett Vanegas y Stella Hurtado.

Las mencionadas ciudadanas juzgan que la normatividad en evaluación quebranta el artículo 20 de la Carta y para ello basan su argumento en un aparte de una publicación que no se referencia, que dice: "tanto en la Comisión Primera como en plenaria, los constituyentes, de manera unánime, repudiaban la censura o la prohibición de los medios de comunicación y

por ello en el artículo 20 de la constitución no cabe ningún tipo de interpretación".

En Auto del 17 de noviembre de 1992, el Magistrado Sustanciador del presente negocio invitó a hacerse presente en el proceso a los siguientes medios de comunicación, mediante traslado formal del Decreto revisado, "para que si desean, impugnen o defiendan la constitucionalidad del Decreto en revisión":

Asomedios, Andiarios, Círculo de Periodistas de Bogotá, Asociación Colombiana de Periodistas, Sociedad Interamericana de Prensa; Noticieros RCN Radio, Caracol Radio, Todelar, Radio Super, Colmundo Radio, Radio Santafé; Noticiero de las Siete, Noticiero 24 Horas, QAP Noticias, CMI Noticias, Noticiero Nacional, NTC Noticias, Noticiero Criptón, Notivisión, Noticiero del Mediodía, Noticiero TV Hoy; El Tiempo, El Colombiano, El Espectador, El Mundo, El Espacio, La República, La Prensa, El Nuevo Siglo, El País, El Occidente, El Heraldo, El Universal, Vanguardia Liberal, La Patria, La Tarde, El Diario del Otún, El Derecho, El Informador; Revista Semana, Cromos, Consigna y la Voz Proletaria.

De los 43 medios invitados a participar en este proceso, solamente los siguientes dos medios intervinieron:

2.2.1. Intervención del periódico "EL COLOMBIANO".

La representante legal y directora de "El Colombiano", señora Ana Mercedes Gómez de Mora, se hizo presente en el proceso constitucional para expresar su inconformidad con el Decreto 1812 de 1991 y, en consecuencia, solicitar su inexequibilidad. En prueba de sus afirmaciones la ciudadana presenta cuatro editoriales del periódico El COLOMBIANO, de fechas 10, 11, 16 y 18 de noviembre de 1992, en los cuales se exponen los argumentos aplicables al caso en concreto. Entre dichos editoriales se destacan los siguientes apartes: "más que control previo debe haber autocontrol de los medios y sanciones posteriores para quienes no informen con responsabilidad y acaben por hacer una apología de la violencia. La Constitución basta: "Los medios son libres pero tienen una responsabilidad social". Otro editorial de EL COLOMBIANO afirma que "el gobierno impuso una modalidad de la censura de prensa al expedir ayer el Decreto 1812 ... Tal norma deja en suspenso los artículos 20 y 73 de la Constitución Nacional. El primero garantiza el derecho a la información y a la libertad de prensa y determina en forma breve, clara y perentoria: "No habrá censura". El segundo dispone que "la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia

profesional". Las prohibiciones comprendidas en el Decreto antes mencionado... limitan el derecho a la información -que está inscrito en la Declaración de Derechos Humanos-, recortan la libertad de prensa, restringen las garantías de las que debe estar rodeada la actividad periodística y desobedecen la norma constitucional que proscribe la censura. Además de lo anterior, en el Decreto referido está patente una extralimitación de las atribuciones asignadas al gobierno en el capítulo 6 de la Constitución, donde trata de los estados de excepción... la libertad de prensa y el derecho a la información tienen ese carácter de prerrogativas fundamentales, a la luz del derecho".

2.2.2. Intervención del Noticiero CMI.

El representante legal y director del Noticiero CMI, señor Yamit Amat, cree que el Decreto N° 1812 de 1992 se ajusta a la Constitución Política, según los siguientes argumentos: estima el señor Amat que "aunque tales medidas son consideradas como censura por algunos observadores, consideramos que se ajustan a la órbita del ejecutivo para, en tiempos de paz, adoptar las decisiones que según su propia y autónoma evaluación contribuyan al restablecimiento del orden público en el territorio nacional". Añade el ciudadano que "así como el gobierno tiene la obligación constitucional de mantener el orden público, los medios de comunicación tienen también la obligación constitucional de informar y ser responsables. el punto de equilibrio entre estos dos mandatos de nuestra Carta Política es ideal en tiempos de normalidad. Sin embargo, en tiempos de perturbación, se impone la defensa de las instituciones como bien supremo de la nación y por ello, aún contra nuestro querer, debemos acatar medidas del ejecutivo, que dentro de la autonomía y responsabilidad que le otorga el artículo 213, opte por fijar".

2.3. Intervención del Ministerio De Comunicaciones:

El Ministro de Comunicaciones, Doctor William Jaramillo Gómez, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma sub-examine. El Ministerio inicia la exposición realizando un análisis sobre la motivación de cada artículo y su sentido; seguidamente explica la relación de causalidad entre la norma revisada y el Decreto declaratorio de conmoción; luego se expresa la finalidad del Decreto -el restablecimiento del orden público-, que no se puede tomar como una medida ordinaria de policía. Así mismo expresa el Ministro que no existen en el Estado de Derecho contemporáneo derechos o

libertades que puedan predicarse absolutos, por tanto la expresión “no habrá censura” involucra un concepto relativo. Añade el Ministro que es criterio orientador de la interpretación constitucional los tratados internacionales; por consiguiente trae a colación la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 27, al contemplar la suspensión de garantías, no excluye de la lista de derechos no suspendibles a la libertad de pensamiento y expresión. El Ministro señala que el Decreto de la referencia respeta el núcleo esencial del derecho a la información, pues dicha disposición apunta “sólo la forma y circunstancias como se transmite una información y no al contenido de la misma ni a la divulgación de las opiniones”.

2.4. Intervención de la Comisión Andina de Juristas:

Esta entidad interviene en el proceso de la referencia por conducto de los ciudadanos Gustavo Gallón y José Manuel Barreto para impugnar el Decreto N° 1812 de 1992. La Comisión estima que “contra esta enunciación expresa de la facultad de imponer la censura durante los estados de excepción, se dirigió la voluntad de la Asamblea Constituyente al disponer de manera tajante: “no habrá censura”. Así, de manera enfática, sin dejar lugar a distinciones entre tiempos de paz o no, eliminó la posibilidad que la anterior Constitución otorgaba para limitar la libertad de expresión, como efectivamente se hizo, en caso de turbación del orden público”. La Comisión Andina indica que “estas medidas afectan la posibilidad de que la sociedad civil cumpla, a través de la expresión de sus aspiraciones y denuncias, con la tarea de la democratización del Estado”.

3. Del concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público, en su concepto de rigor, comienza por realizar un examen formal y de conexidad de la norma en estudio -examen que se aprueba-, para luego sumergirse en el estudio material de la disposición en comento. En este último aspecto, el Procurador estima que “los límites constitucionales a la libertad de prensa y la consignación con este rango de que no habrá censura, entendida esta última como la intervención directa del Estado en la relación informativa entre el sujeto informador y una pluralidad indeterminada de sujetos receptores encaminada a impedir su divulgación, no permite afirmar que exista una total inmunidad para esta libertad que desplace la actuación estatal. Tampoco permite inferir que ella se ha consagrado como un derecho ilimitado cuyo ejercicio en un momento dado pudiere

desconocer otras garantías tuteladas constitucionalmente". Luego la vista fiscal resalta "que con estas disposiciones el Gobierno Nacional no está negando el derecho a la información, toda vez que los medios pueden dar a conocer al público la noticia correspondiente; lo que se pretende evitar, es que los delincuentes la utilicen como escenarios para lavar y propiciar sus actos violentos y provocar alteraciones de orden público".

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURIDICO

1. De la competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la revisión del Decreto 1812 de 1992, de conformidad con el artículo 241 de la Carta, que dice:

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

... 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

Y el Decreto 1812 fue ciertamente dictado "en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1793 de 1992". La primera de dichas normas consagra constitucionalmente el Estado de Conmoción Interior y la segunda fué el Decreto que declaró tal Estado.

El artículo 214 numeral 6° reitera la competencia de la Corte en el negocio de la referencia.

2. De los requisitos de forma

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución durante los estados de excepción constitucional deben reunir tres requisitos de forma, de conformidad con los artículos 213 y 214 de la Carta, que dicen:

ARTICULO 213.- En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera

inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la república o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos...

ARTICULO 214.- Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del presidente de la república y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción...

La norma que nos ocupa reune a satisfacción los requerimientos formales, como se demuestra a continuación, razón por la cual la Corte encuentra que desde el punto de vista formal el Decreto 1812 de 1992 es conforme con la Constitución:

a) Firmas: el Decreto 1812 de 1992 está firmado por el señor Presidente de la República, por once Ministros y tres Viceministros encargados de las funciones de los Despachos de los Ministros respectivos.

b) Tiempo: El Decreto 1812 fué expedido el día 9 de noviembre de 1992, esto es, al día siguiente de haberse proferido el Decreto 1793 de 1992, que declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, de suerte que desde el punto de vista temporal el Decreto objeto de revisión fué lógicamente expedido dentro del término de los noventa días que establece la Carta.

c) Conexidad: el Decreto objeto de revisión debe guardar una doble relación de causalidad entre las causas que generaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior y su finalidad y entre las causas de su expedición y la materia regulada.

En cuanto a lo primero, en el Decreto 1793 de 1992 se declaró el Estado de Conmoción

Interior porque, entre otras razones, “en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada”.

Ahora bien, entre las acciones terroristas más significativas se encuentra el hecho de que, según el decreto 1812, “los grupos guerrilleros y organizaciones narcoterroristas se han aprovechado de algunos medios de comunicación para entorpecer la acción de las autoridades, hacer apología de la violencia, justificar sus acciones delincuenciales y crear confusión y zozobra entre la población”.

En consecuencia la Corte Constitucional estima que existe conexidad entre los Decretos 1793 y 1812 de 1992, pues este último está destinado exclusivamente a “conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos” (art. 213 CP). en otras palabras, la materia del Decreto 1812 guarda “relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción” (art. 214.1 CP).

Y en cuanto a lo segundo, la Corporación estima de nuevo que existe conexidad entre los considerandos y el articulado del Decreto 1812, pues mientras en aquéllos se afirma que “los grupos guerrilleros y organizaciones narcoterroristas se han aprovechado de algunos medios de comunicación para entorpecer la acción de las autoridades, hacer apología de la violencia, justificar sus acciones delincuenciales y crear confusión y zozobra entre la población”, en éste se toman correctivos para evitar tal situación.

El objeto específico del Decreto 1812 de 1992, en efecto, es la regulación del manejo de la información, toda la información y nada más que la información que provoca perturbación del orden público.

En consecuencia, desde el punto de vista de la forma, la Corte encuentra ajustado a la Carta Política el Decreto objeto de revisión.

3. Del análisis de fondo

3.1. La prensa en la Carta de 1991

Se estudian aquí tanto los derechos humanos relacionados con la prensa como los medios de comunicación en la Constitución Política de 1991.

Se trata de dos formas de aproximarse a una misma materia: el primer tema aborda los derechos humanos sobre comunicación y el segundo un fenómeno institucional. Son pues como las dos caras de una misma moneda.

3.1.1. Prensa y derechos humanos

La Constitución de 1991 es una Carta finalista porque persigue la consecución de unos valores de índole humanista. El principal valor es la vida digna del ser humano, de conformidad con el preámbulo y el artículo 1°. La realización efectiva de tales valores es uno de los fines esenciales del Estado, según el artículo 2° idem. Dichos valores irradian todo el ordenamiento jurídico colombiano. Este caso concreto, relacionado con la libertad de prensa, no es la excepción.

Tampoco lo es en lo atinente a otros fines esenciales del Estado estrechamente relacionados con la norma sub-examine, como lo son el "mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". Estos últimos fines traducen el derecho constitucional fundamental a la paz, de que trata el artículo 22 de la Carta.

Se observa de paso que es función del Presidente de la República conservar y restablecer el orden público, de conformidad con el artículo 189.4 de la Constitución.

Ahora bien, se analizan a continuación los diversos derechos humanos que se vinculan con la libertad de prensa, para en última instancia estudiar propiamente esta última.

3.1.1.1. El derecho al libre desarrollo de la personalidad

El artículo 16 de la Constitución Política de 1991 prescribe lo siguiente:

Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Este derecho, relativo a la autonomía personal, es simultáneamente una manifestación de la dignidad humana y la base de la libertad de expresión e información. Es evidente, en efecto, que la personalidad no será libre si le censuran la información que el Estado decide que se puede impartir o no impartir.

3.1.1.2. La libertad de conciencia

La libertad de conciencia está consagrada en el artículo 18 de la Carta, que dice:

Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

Este derecho protege la libertad de cada persona para creer y pensar autónomamente. Es una manifestación evidente de la libre personalidad. Como en el caso anterior, la libertad de conciencia se relaciona con la libertad de expresión y de información en la medida en que tanto en calidad de emisor como de receptor, la persona no puede ser compelida a hacerse una cierta imagen de las cosas a partir de una información sesgada o falsa, sino que tiene derecho a que le informen la verdad para que ella autónomamente arribe a sus propias convicciones.

3.1.1.3. Derecho a la intimidad

En el inciso primero del artículo 15 de la Constitución Política se establece:

Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

Este derecho hace referencia a la vida privada, en la que cada uno, resguardado del mundo exterior, encuentra las posibilidades de desarrollo de su personalidad. El tema de la vida privada en general y de la intimidad en particular plantea las dos dimensiones fundamentales del hombre: la individual y la social. La humanidad ha asistido a un largo proceso de sociabilización caracterizado por la manifestación social, la concentración urbana y el intervencionismo estatal. En este marco se inscribe el estudio de la intimidad en la sociedad contemporánea. Como anota Foucault, “vivimos en una sociedad que se caracteriza por una vigilancia permanente sobre los individuos por alguien que ejerce sobre ellos un poder”1. Ya antes Ortega y Gasset había llamado la atención sobre los peligros que engendra la colectivización de la humanidad. En efecto, este autor afirma que “la socialización del hombre es una faena pavorosa. Por que no se contenta con exigirme que lo mío sea para los

demás… sino que me obliga a que lo de los demás sea mío.”2 En este sentido, el derecho de la intimidad y al buen nombre tiende a proteger al hombre en su aislamiento necesario frente a sus semejantes y frente al Estado pero particularmente frente a la prensa.

3.1.1.4. Derecho a la honra

El artículo 21 de la Constitución colombiana de 1991 prescribe lo siguiente:

Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección.

La honra es la buena reputación de una persona ante los demás. Aunque honra y honor sean corrientemente considerados como sinónimos, existe una diferencia muy clara entre ellos. Honor se refiere a un valor propio que de sí mismo tiene la persona, independiente de la opinión ajena; en cambio la honra o reputación es externa, llega desde afuera, como ponderación o criterio que los demás tienen de uno, con independencia de que realmente se tenga o no honor; uno es el concepto interno -el sentimiento interno del honor-, y otro el concepto objetivo externo que se tiene de nosotros -honra-. En este sentido, existe violación de la honra cuando la información suministrada por los medios de comunicación no se está fundamentada en la verdad.

3.1.1.5. Derecho a la publicidad y a la reserva

El artículo 74 de la Carta Política de 1991 es del siguiente tenor:

Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable.

Se trata de un derecho de dos caras: el derecho a conocer cierta información y el derecho a que no se conozca cierta información. En este segundo caso las causas son de dos órdenes: legales -por motivos de interés público (art. 1° CP)- y constitucionales -el secreto profesional-. Ahora bien, los asuntos reservados no deben ser comunicados, pues ello constituye delito. En efecto, dice así el inciso 2º del artículo 332 del nuevo Código de Procedimiento Penal:

La publicación en medio de comunicación de informaciones de carácter reservado constituirá

presunción de violación de la reserva, y hará incurrir en sanción a los empleados y sujetos procesales responsables como al medio de difusión.

Se advierte en consecuencia que no toda información puede ser comunicada, por disposición de la Constitución. Tal prohibición no puede ser mirada como una censura sino como una relativización del derecho a la libertad de expresión e información.

3.1.1.6. La libertad de expresión

Luego del estudio de los anteriores cinco derechos constitucionales -los cuatro primeros fundamentales-, relacionados con la libertad de expresión e información, a continuación se analiza el artículo 20 de la Constitución, que dice:

Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Se consagra aquí también un derecho constitucional fundamental, relativo a la expresión de los pensamientos y las ideas así como a la transmisión de informaciones, que concierne de modo directo, además del individuo, a la colectividad, cuyo desarrollo e intereses están íntimamente ligados a su preservación. La Constitución Política de 1991 amplió considerablemente la concepción jurídica de esta garantía y avanzó hacia su consagración como derecho humano que cubre ya no solamente la posibilidad de fundar medios periodísticos y, en general, medios de comunicación, y de acceder a ellos para canalizar hacia la colectividad la expresión de ideas y conceptos, sino que cobija las actividades de investigación y obtención de informaciones, al igual que el derecho de recibirlas, difundirlas, criticarlas, complementarlas y sistematizarlas. Se establece igualmente el derecho a la rectificación y la ausencia de censura.

Este último derecho se encuentra en el centro de la discusión de este proceso. Es él al mismo tiempo la forma negativa de presentar un principio positivo -la libertad de expresión- y la otra cara del deber consistente en la responsabilidad social de los mass media.

Se observa en este artículo 20 superior que la libertad de información se constituye en un derecho fundamental cuyo ejercicio goza de protección jurídica y a la vez implica

obligaciones y responsabilidades. Es pues un derecho-deber, esto es, un derecho no absoluto sino que tiene una carga que condiciona su realización.

Para el usuario o receptor de la información, la plena realización de su derecho constitucional fundamental se garantiza en la medida en que la información reuna tres requerimientos: que ella sea cierta, objetiva y oportuna.

– La información es cierta cuando ella dice la verdad, esto es, cuando ella tiene sustento en la realidad.

– La información es objetiva cuando su forma de transmisión o presentación no sea sesgada, tendenciosa o arbitraria. Como lo ha establecido la Corte Constitucional, es necesario que la información "se halle despojada de toda manipulación o tratamiento arbitrario; libre de inclinación tendenciosa y deliberada; ajena a la pretensión de obtener de las informaciones efectos normalmente no derivados de los hechos u opiniones que las configuran, considerados en sí mismos, sino del enfoque usado por el medio para distorsionarlas".3

– Y la información es oportuna cuando entre los hechos y su publicación existe inmediación, esto es, que no medie un lapso superior al necesario para producir técnicamente la información, o bien que entre el hecho y su publicación no transcurra un período tal de tiempo que la noticia carezca de incidencia e interés, pasando de ser "noticia" a ser historia.

De conformidad con las tres características anteriores, "el de la información es un derecho de doble vía -sostiene la Corte Constitucional-, en cuanto no está contemplado, ni en nuestra Constitución ni en ordenamiento ni declaración alguna, como la sola posibilidad de emitir informaciones, sino que se extiende necesariamente al receptor de las informaciones y, más aún, las normas constitucionales tienden a calificar cuáles son las condiciones en que el sujeto pasivo tiene derecho a recibir las informaciones que le son enviadas".4

En consecuencia la relación informativa lleva implícita una relación jurídica entre el emisor y el receptor.

3.1.2. Los medios de comunicación

Se estudia aquí el aspecto institucional y profesional de la prensa, respectivamente.

3.1.2.1. Nociones generales

De un lado, y como se afirmó anteriormente, en virtud del artículo 20 de la Carta las personas pueden ejercer libremente la actividad periodística, en cuanto ello es un desarrollo de la libertad de expresar y de difundir el propio pensamiento, de dar y recibir información y de fundar medios masivos de comunicación. Y por otro lado el artículo 333 de la Carta dice que "la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común…"

Luego la expresión "medios de comunicación" es un concepto que se encuentra entre dos derechos: para su propietario, los medios de comunicación son una manifestación de la libertad de empresa y, en últimas, de la propiedad privada, pero en ambos casos la Constitución dice que es un derecho con funciones sociales en aras del interés general. Y para las demás personas, ellos son un mecanismo a través del cual realizan su derecho a la expresión e información veraz e imparcial. Se trata por tanto de una institución jurídica muy especial, atravesada por dos derechos, por dos ópticas, por dos formas de aproximarse a su análisis.

Una información falsa, tendenciosa o inoportuna, o una violación de la intimidad y la honra de una persona, no constituyen pues una manifestación de la libertad de expresión sino justamente lo contrario: una violación, por abuso, de la libertad de expresión.

3.1.2.2. La libertad e independencia del periodista

El artículo 73 de la Constitución consagra el siguiente mandato:

La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.

Este artículo debe ser concordado con el 74 constitucional -reserva profesional- y con el 20 -prohibición de la censura-, ambos precitados.

La ruptura entre los medios de comunicación y el poder estatal es una condición de la democracia. La verdad no es, no puede ser, una cuestión del Estado. La verdad pertenece al

ser de las cosas. Ella es un concepto ontológico, no político-cultural. Y si bien, como anota Foucault, no es posible desligar completamente el poder de la verdad5, es posible al menos desligar la verdad del poder. Como anotó el periódico el Colombiano, "el periodismo es una actividad incómoda para el poder, que cuando no puede dominarlo a través de la lisonja, de los halagos y las prebendas burocráticas busca someterlo por medio de la imposición de severas restricciones".6

Los periodistas tienen pues una misión muy delicada y una responsabilidad muy grande ante el individuo y la sociedad civil, como quiera que ellos ayudan a diseñar la opinión pública y, por su audiencia, poseen un enorme poder para inclinarla.

3.1.2.3. Normas adicionales

Por último, la Constitución regula en los artículos 75 y 76 el espectro electromagnético en general y la televisión en particular, respectivamente. El artículo 77, por su parte, establece la dimensión institucional del manejo de la televisión en Colombia.

3.1.3. Los deberes

El artículo 95 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

"El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;

3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales;

4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;

5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;

6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;

7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad".

Se advierte que tanto en el encabezamiento del artículo como en seis de los nueve numerales -el 1°, 2°, 3°, 4°, 6° y 7°-, el derecho a la libertad de información y de expresión encuentra deberes correlativos. Por tanto tal derecho no es absoluto sino que tiene cargas que debe soportar.

Ello es una aplicación de la teoría del derecho-deber, elaborada por Peces-Barba cuando afirmó que el derecho-deber "supone que el mismo titular del derecho tiene al mismo tiempo una obligación respecto a ésas conductas protegidas por el derecho fundamental. No se trata que frente al derecho del titular otra persona tenga un deber frente a ese derecho, sino que el mismo titular del derecho soporta la exigencia de un deber. Se trata de derechos valorados de una manera tan importante por la comunidad y por el ordenamiento jurídico que no se pueden abandonar a la autonomía de la voluntad sino que el Estado establece deberes para todos, al mismo tiempo que les otorga facultades sobre ellos".7

3.2. De las facultades del Ejecutivo en los estados de excepción constitucional

Luego de haber analizado los derechos humanos relacionados con el negocio que nos ocupa, la Corte se ocupa ahora de las facultades del Ejecutivo durante los estados de excepción, para efectos de establecer debidamente los nexos derechos-restricciones de excepción.

Dice así el artículo 214 de la Constitución:

Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

… 2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo

caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario… Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

Se advierte que el constituyente del 91, en su afán de preservar los derechos humanos no sólo en tiempos de paz sino también en tiempos de excepción constitucional, impuso tres limitantes para proteger los derechos frente a las facultades gubernamentales de excepción:

– Primero, no se podrán suspender los derechos humanos: esta norma no es otra cosa que la consagración de la teoría del núcleo esencial de los derechos.

"Se denomina contenido esencial -afirma Häberle-, al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas".8

Según la teoría del núcleo esencial de los derechos, éstos pueden en consecuencia ser canalizados en sus diferentes expresiones, sin ser desconocidos de plano; ellos pueden ser moldeados pero no pueden ser objeto de desnaturalización.

Ahora bien, cuando para el ejercicio de un derecho se establezcan requisitos mínimos razonables, que apuntan a hacer más viable el derecho mismo y que no desconocen su núcleo esencial, no puede aducirse que se está violando de plano tal derecho.

En este orden de ideas, la Constitución es clara en afirmar que los derechos humanos durante los estados de excepción constitucional -como es el caso de la Conmoción Interior que nos ocupa-, no podrán suspenderse, pero no dice que no podrán restringirse. De hecho la no suspensión es una advertencia del constituyente para salvaguardar el núcleo esencial de los derechos, pero tácitamente se está reconociendo que justamente la crisis institucional implicará ciertamente un menor goce de los derechos.

– Segundo, el artículo 213 inciso segundo de la Constitución establece lo siguiente:

Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Se hace referencia aquí a la proporcionalidad, esto es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos.

De conformidad entonces con la norma precitada, concordante con el artículo 214.2 de la Carta, debe existir una razonabilidad entre los motivos que determinaron la declaración del Estado de Conmoción Interior y las medidas de excepción -el Decreto 1812 de 1992-, como se verá más adelante.

– Y tercero, la Carta reenvía al derecho internacional sobre derechos humanos. El artículo 93 de la Constitución, en efecto, le confiere a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia el carácter de norma prevalente en el orden interno si se ajustan al orden constitucional; además les otorga la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

En este sentido se destacan los siguientes instrumentos internacionales relacionados con la norma sub-examine:

a) Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 29:

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

b) Convención Americana sobre derechos humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1969), artículo 13:

Libertad de pensamiento y expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto de los derechos o la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de los establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo, por ningún motivo, inclusive los de raza. color, religión, idioma u origen nacional (negrillas no originales).

c) Convención Americana sobre derechos humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1969), artículo 27:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no

entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica; 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9(Principio de legalidad y de Retroactividad; 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretariado General de la Organización de los Estado Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado terminada tal suspensión.

d) Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (1948), preámbulo:

Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

e) Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966), artículo 19:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y

responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (negrillas de la Corte).

De los instrumentos citados se concluye lo siguiente:

Los derechos tienen deberes, según la Declaración Universal y la Declaración Americana.

El derecho a la libertad de expresión e información "puede estar sujeto a restricciones" en los siguientes cinco casos: asegurar los derechos de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, según el Pacto Internacional.

Y según la Convención Americana, toda persona tiene libertad de pensamiento y expresión (art. 13) -como lo dispone en forma concordante el artículo 20 de la Constitución-, pero en caso de estado de excepción constitucional tal derecho no figura en la lista de los derechos no suspendibles (art. 27), de suerte que, a contrario sensu, la libertad de pensamiento y expresión, según el Pacto de San José de Costa Rica, es suspendible en los estados de excepción.

Tal conclusión, a juicio de esta Corte, sólo tiene en este caso efectos "interpretativos" pero no vinculantes, pues los pactos internacionales, según el inciso primero del artículo 93 de la Carta, "prevalecen" en el orden interno en tanto que sean más generosos o democráticos que éste.

Sin embargo la normatividad internacional sobre la materia, ratificada por los países del mundo o de América, según el caso, permite a esta Corte concluir que en todo caso el derecho consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de 1991 -incluyendo por tanto la expresión "no habrá censura"-, no es un derecho absoluto sino relativo.

En efecto, como anota Eduardo Espín a propósito del caso español, "ningún derecho es ilimitado, ni siquiera los derechos fundamentales de naturaleza constitucional que cuentan, en todo sistema democrático, con la más intensa protección. La libertad de expresión, no es

tampoco, pese a su carácter preferencial, una excepción".9

3.3. De la cohabitación de derechos

El caso que ocupa a la Corte Constitucional es un típico caso de coexistencia de derechos constitucionales aparentemente contradictorios: la libertad de expresión y ausencia de censura (art. 20 CP), de un lado, y la preservación del orden público en aras del interés general (arts. 213 y 1° CP), de otro lado.

¿Son incompatibles tales derechos? O, por el contrario, ¿ellos pueden cohabitar?

Para la Corte Constitucional no cabe duda de que ambos derechos son compatibles a partir de la teoría del núcleo esencial de los derechos.

En efecto, de conformidad con la teoría anteriormente expuesta, el núcleo esencial del derecho a la información protege el derecho de las personas a informar y ser informadas aún en estados de excepción, con algunas limitaciones razonables que moldean el derecho o lo restringen parcialmente pero no lo niegan ni lo desnaturalizan.

En este sentido, al estudiar el Decreto 1812 de 1992 se observa que la prohibición de difundir comunicados pero preservando el derecho de informar al respecto (art. 1°); la prohibición de identificar testigos para proteger sus vidas pero manteniendo el derecho de informar sobre los actos presenciados por el testigo (art. 2°); y la prohibición de transmitir "en directo" hechos que vulneran el orden público pero conservando el derecho de transmitirlo inmediatamente cese el hecho desestabilizador (art. 4°), constituyen tres ejemplos de clara limitación razonable del derecho de información sin que se menoscabe en ningún momento el núcleo esencial de este derecho.

Ya desde el punto de vista procedimental, el Decreto 1812 de 1992 regula las facultades del Ministerio de Comunicaciones para sancionar mediante suspensión o multa impuestas con posterioridad a la ocurrencia del hecho las violaciones a los preceptos anteriores, en desarrollo del principio constitucional de la responsabilidad social del medio de comunicación (arts. 5° y 6°) y el procedimiento previsto para imponer tales sanciones conforme al derecho del debido proceso material de que trata el artículo 29 superior (arts. 7°, 8° y 9°), en donde se observa de nuevo una mayor rigurosidad punitiva y procesal pero que no desconoce ni

menoscaba tanto el derecho a la información como el derecho al debido proceso.

Merece especial comentario el inciso segundo del literal b) del artículo 7° dice:

Para estos efectos se presumirá, salvo prueba en contrario, que la fecha de recibo del pliego de cargos es la misma de la fecha de introducción al correo, tratándose de medios de comunicación cuya sede es la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., o el tercer día siguiente a la misma fecha, tratándose de medios de comunicación ubicados fuera de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., o el tercer día siguiente a la misma fecha, tratándose de medios de comunicación ubicados fuera de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C..

Se advierte que se trata de una presunción de recibo de la información, que incide en el tiempo de que se dispone para ejercer el derecho de defensa. Ahora bien, cuando por algún inconveniente en materia de correos el pliego de cargos no arribare a su destinatario, éste podrá probar el no recibo de la comunicación, garantizándose así su derecho de defensa. La Corte Constitucional interpreta así esta disposición, de suerte que el Ministerio de Comunicaciones deberá permitir, cuando fuere del caso, la prueba de tal evento por parte del medio de comunicación. Se trata en el fondo de una simple inversión de la carga de la prueba respecto de la ausencia de recibo del pliego de cargos, como quiera que el medio de comunicación tendrá que entrar a demostrar que no ha recibido tal pliego. Por lo anterior la Corte estima que esta norma también se aviene a la preceptiva constitucional.

Es por todo ello que tales artículos son, a juicio de la Corte, conformes con la Constitución, motivo por el cual los declarará exequibles en la parte resolutiva de esta sentencia.

Es también exequible el artículo 3° del Decreto 1812 de 1992, pero a partir de la interpretación constitucional que a continuación realiza la Corte Constitucional.

Dice el artículo 3° del Decreto 1812 de 1992:

Por la radio y la televisión no se podrá divulgar entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico.

Observa la Corte que esta disposición admite dos lecturas, así:

En virtud de una primera lectura, de orden literal, se concluye que la imposibilidad de

transmitir dichas entrevistas viola el núcleo esencial del derecho a informar y ser informado, ya que si tal hipótesis no es permitida no puede hacerse nada de manera alternativa para garantizar que la noticia llegue al receptor. Se trataría de una negativa de plano, no susceptible de ser compensada, reemplazada o diferida. En tal evento habría censura tajante. El artículo 20 de la Constitución resultaría así violado.

Y en virtud de una segunda lectura, que es la que acoje la Corporación, la norma objeto de comentario es exequible porque ella debe ser entendida en el sentido de que "no se permite divulgar entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al norcotráfico", pero sí se permite informar acerca del hecho noticioso como tal, despojado de toda apología del delito.

III- DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10 del Decreto 1812, de 1991, por los motivos expresados en este fallo.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 3° del Decreto 1812 de 1991, pero a partir de la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la parte motiva de en esta sentencia.

Cúmplase, cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D.C., el ocho (8) del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1.993).

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREFFEINSTEIN

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-033/93

LIBERTAD DE EXPRESION/LIBERTAD DE INFORMACION (Aclaración de voto)

Los derechos previstos en el artículo 20 de la Constitución Política no son ni pueden ser entendidos como absolutos, menos todavía frente a situaciones que, como las que presupone con toda razón el Decreto revisado, representan en sí mismas grave riesgo social y necesario estímulo a las actividades ilícitas que constituyen causa de la actual perturbación del orden público.

DERECHO A LA INFORMACION (Aclaración de voto)

Ningún principio constitucional podría esgrimirse para legitimar o pretender incluída dentro del núcleo esencial del derecho a la información la indebida utilización de las ondas radioeléctricas para la transmisión o reproducción de arengas, entrevistas o discursos de quienes con su persistente acción al margen de la ley tienen tan seriamente amenazada la pacífica convivencia entre los colombianos, que es precisamente lo que busca contrarrestar mediante atribuciones excepcionales el artículo 213 de la Constitución.

Ref.: Expediente R.E. 012

Me permito aclarar mi voto en relación con la parte final de la motivación en que se funda la sentencia, por cuanto considero que la norma en cuestión (artículo 3o. del Decreto

Legislativo materia de estudio) es plenamente exequible, por no violar disposición alguna de la Carta y por no afectar ningún derecho fundamental -menos aún en su núcleo esencial-.

Estimo que para llegar a esa conclusión no se hace necesaria una segunda lectura del precepto, como se dice en el fallo.

Los derechos previstos en el artículo 20 de la Constitución Política no son ni pueden ser entendidos como absolutos, menos todavía frente a situaciones que, como las que presupone con toda razón el Decreto revisado, representan en sí mismas grave riesgo social y necesario estímulo a las actividades ilícitas que constituyen causa de la actual perturbación del orden público.

Los canales de comunicación a los que se refiere la norma examinada no son de propiedad de los medios ni de los periodistas. Se trata -como lo dice el artículo 75 de la Carta- de bienes públicos que conforman el espectro electromagnético, cuyo uso se permite a los particulares a título de concesión, sujeta en todo a las previsiones constitucionales y legales, tal cual lo indican con meridiana claridad, entre otras normas, las del Decreto 1900 de 1990 y las de la Ley 14 de 1991.

Ningún principio constitucional podría esgrimirse para legitimar o pretender incluída dentro del núcleo esencial del derecho a la información la indebida utilización de las ondas radioeléctricas para la transmisión o reproducción de arengas, entrevistas o discursos de quienes con su persistente acción al margen de la ley tienen tan seriamente amenazada la pacífica convivencia entre los colombianos, que es precisamente lo que busca contrarrestar mediante atribuciones excepcionales el artículo 213 de la Constitución.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-033/93

LIBERTAD DE EXPRESION-Límites/ESTADOS DE EXCEPCION (Salvamento de voto)

Aceptar que durante la Conmoción Interior la libertad de expresión se reduce a su núcleo esencial es no sólo favorecer un retroceso en el alcance mismo del derecho sino estimular la

creencia infundada de que el artículo 20 de la Constitución vigente posee un alcance más limitado que el 42 de la Carta de 1886. Cuando, por el contrario, es lo cierto que tanto de los antecedentes del actual artículo 20 en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente como de la severidad de su texto literal emerge clara la conclusión de que el Constituyente de 1991 quiso ampliar el ámbito propio de la libertad de expresión cuando significativamente no condicionó su ejercicio según que fuera en tiempo de paz o de alteración del orden público. Es claro, entonces, que prefirió la alternativa de una responsabilidad ulterior a la de permitir restricciones en el ejercicio del derecho.

CENSURA-Prohibición/DEBER DEL CIUDADANO (Salvamento de voto)

Es preciso reconocer que en la Constitución de 1991 no hay espacio para censura de ningún tipo en ningún tiempo, bajo formas categóricas o disimuladas. Pero, simultáneamente, los medios no están exentos de su deber y responsabilidad de propender al logro y mantenimiento de la paz en los claros términos del artículo 95 de nuestro Estatuto Superior.

REF. EXPEDIENTE No. R.E. 012

libertad de expresion.censura esencial o fiebre obsidional?

Aplicando en forma por demás singular la denominada teoría del núcleo esencial de los derechos la sentencia afirma que durante la Conmoción Interior no podrán suspenderse los derechos humanos pero sí restringirse.

Digo singular por cuanto que la aludida teoría ha sido elaborada no tanto para resolver casos en que están de por medio limitaciones específicas de derechos fundamentales en conflicto – tal como el que ha ocupado la atención de la Corte sino primordialmente para garantizar su efectividad a partir de posibilidades concretas compatibles con la realidad circundante.

En estas condiciones, la referencia al núcleo esencial no puede lícitamente elevarse a la condición de regla general que deba observarse con sumisión hierática sino tan sólo en criterio auxiliar y funcional para lograr la efectividad del derecho. Nunca como lo hace la sentencia, para reducirlo a su mínima expresión.

Cuando se pierde de vista esta perspectiva en la hermenéutica constitucional se corre el peligro de establecer – con respecto al ejercicio de la libertad de expresión, por ejemplo –

categorías bien extrañas como esta de la censura tajante, recogida en el fallo, que connota la existencia de una censura indeterminada, incompatible tanto con el núcleo esencial del mencionado derecho como son los términos de los artículo 20 y 73 de la Carta vigente.

Revisando el decreto No. 2204 del 25 de octubre de 1988 sobre control de información por estaciones de radiodifusión sonora y canales de televisión en estado de sitio, la Corte Suprema de Justicia – en sentencia del 19 de enero de 1989, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Sanín Greiffenstein – puso de presente que ni el pueblo ni el gobierno ni la misma Corporación pueden obrar dominados por la "fiebre obsidional" o pavor caótico que se experimenta ante el asedio de la ciudad amurallada, tal como ocurrió en la bíblica Jericó. Por tanto, el comportamiento de la prensa sólo puede ser objeto de tratamiento excepcional cuando efectivamente los hechos pongan de presente que constituye elemento alterante del orden público o factor adicional de su agravación, vale decir, cuando sea una amenaza real y no simplemente hipotética o imaginaria. Señaló también los alcances del artículo 42 de la Carta de 1886 que disponía que la prensa es libre en tiempo de paz pero responsable, en los siguientes términos:

"Y no se diga que el artículo 42 de la Constitución Nacional consagra la libertad de prensa en tiempo de paz y que, por lo tanto, en tiempo de no paz tal privilegio desaparece, sin más."

"El argumento es simplista y pálido no solamente por todo lo que con detalles se ha explicado hasta aquí sino también porque el estado de sitio no tiene, no puede tener el desmesurado efecto que aquí se le atribuye y de acabar con una institución tan vital por el simple hecho de ser declarado; se requiere que ella misma sea perturbadora y atentatoria contra el orden público y no apenas que rija el estado de conmoción interior si ella no interviniere en tal alteración" (subraya fuera de texto).

Con este antecedente significativo en cuanto a los alcances de los poderes del Ejecutivo en estado de sitio, aceptar que durante la Conmoción Interior la libertad de expresión se reduce a su núcleo esencial es no sólo favorecer un retroceso en el alcance mismo del derecho sino estimular la creencia infundada de que el artículo 20 de la Constitución vigente posee un alcance más limitado que el 42 de la Carta de 1886.

Cuando, por el contrario, es lo cierto que tanto de los antecedentes del actual artículo 20 en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente como de la severidad de su texto literal

emerge clara la conclusión de que el Constituyente de 1991 quiso ampliar el ámbito propio de la libertad de expresión cuando significativamente no condicionó su ejercicio según que fuera en tiempo de paz o de alteración del orden público. Es claro, entonces, que prefirió la alternativa de una responsabilidad ulterior a la de permitir restricciones en el ejercicio del derecho.

Con todo, si se pretende seguir hablando de núcleo esencial irreductible de dicho derecho, como lo hace la sentencia, entonces será preciso reconocer también que dicho núcleo no es otro que el texto integral de los artículo 20 y 73 de la Carta vigente.

En consecuencia, es preciso reconocer además que en la Constitución de 1991 no hay espacio para censura de ningún tipo en ningún tiempo, bajo formas categóricas o disimuladas. Pero, simultáneamente, los medios no están exentos de su deber y responsabilidad de propender al logro y mantenimiento de la paz en los claros términos del artículo 95 de nuestro Estatuto Superior.

Por todas estas razones he salvado mi voto.

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

Fecha ut supra.

1 Foucault, Michel. La verdad y las formas jurídicas. Gedisa, Barcelona, 1.980 p 99.

2Ortega y Gasset, José. La socialización del hombre. Obras completas, sexta edición, Editorial Revista de Occidente. Madrid, 1.963, p 745.

3Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia N° T-512 de septiembre 9 de 1992

4Idem.

5Foucault, Op Cit.

6Cfr. artículo del jefe de redacción del periódico EL COLOMBIANO, Alberto Velásquez.

noviembre 16 de 1992, pag 5B

7Peces-Barba, Greogorio. Escritos sobre derechos fundamentales. Eudema Universidad. Madrid, 1988. pag 209

8Häberle, Peter. El contenido esencial como garantía de los derechos fundamentales. Grundgesetz 3 Auflage. Heidelberg, 1983

9Véase Espín, Eduardo. Derecho Constitucional. Volumen I. Ed. Tirant lo blanch. Valencia, 1991. pag 239