

Sentencia C-1151/03

COSA JUZGADA-Existencia

COSA JUZGADA-Identidad de norma cargo y fundamento

TELEVISIÓN-Operadores de televisión por suscripción no se encuentran en plano de igualdad respecto a operadores de televisión abierta

DERECHO AL PLURALISMO INFORMATIVO-Protección

PLURALISMO-Efectividad

LIBERTAD ECONOMICA-Confrontación con la prestación de servicio público y derecho a la información

OPERADORES DE TELEVISION POR SUSCRIPCION-Medida no vulnera libertad económica

OPERADORES DE TELEVISION POR SUSCRIPCION-Medida no constituye cláusula exorbitante

OPERADORES DE TELEVISION POR SUSCRIPCION-Medida es una obligación impuesta directamente por el legislador en función del interés general

COSA JUZGADA-Alcance de las decisiones de la Corte Constitucional

COSA JUZGADA-Configuración

Referencia: expediente D-4674

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 de la Ley 680 de 2001.

Demandante: Carlos Arturo Rocha Ramos.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., dos (2) de diciembre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Carlos Arturo Rocha Ramos, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 de la Ley 680 de 2001.

La Corte, mediante Auto de junio 27 de 2003 proferido por el Despacho del Magistrado Sustanciador, admitió la demanda, dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de esta Corporación y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 44.516 de agosto 11 de 2001.

“LEY 680 DE 2001

(agosto 8)

por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 11. Los operadores de Televisión por Suscripción deberán garantizar sin costo

alguno a los suscriptores la recepción de los canales colombianos de televisión abierta de carácter nacional, regional y municipal que se sintonicen en VHF, UHF o vía satelital en el área de cubrimiento únicamente. Sin embargo, la transmisión de canales locales por parte de los operadores de Televisión por Suscripción estará condicionada a la capacidad técnica del operador”.

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El demandante considera que la disposición acusada vulnera el artículo 333 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda.

Para el actor, el artículo 11 de la Ley 680 de 2001, vulnera el artículo 333 de la Constitución Política, ya que impone a los operadores de los sistemas de televisión por suscripción o cable, la obligación de garantizar a sus suscriptores la recepción de los canales colombianos de televisión abierta sin costo alguno.

Según su parecer, el contenido normativo de la disposición acusada genera ventajas competitivas injustas a favor de los operadores de los canales de televisión abierta. A este respecto, sostiene que la imposición de garantizar el acceso gratuito a dichos canales termina haciendo excesivamente gravosa las condiciones en que se presta el servicio de televisión por suscripción, interfiriendo en la relación de libre y leal competencia que debe existir entre los agentes del negocio televisivo.

Sostiene que la televisión abierta es una actividad económica independiente que para llegar a sus usuarios puede optar por sus propias redes, por la combinación de trayectos propios o ajenos, o eventualmente, por la utilización de las redes de un tercero. Así las cosas, mediante la disposición acusada, se impone la obligación de destinar el servicio tecnológico de la televisión por suscripción a favor de la televisión abierta; sin que, en ningún momento, el precepto acusado reconozca un equilibrio contractual derivado del uso de dichas redes físicas de costosa instalación.

Así, a su juicio, en el precepto legal demandado se establece una cláusula exorbitante “(...) a cargo de los operadores de los sistemas de televisión por suscripción o cable y en beneficio

exclusivo de los operadores de la televisión abierta. Cláusula que es desproporcionada y que incide de manera directa en la composición de los 'costos' del servicio que los operadores de la televisión cerrada o por suscripción prestan a sus usuarios".

Concluye entonces que no se justifica que la norma acusada cree un beneficio para una actividad en detrimento de otra, debido a las grandes inversiones que el operador de la televisión por suscripción debe realizar para que los usuarios accedan a la televisión abierta de manera definitiva.

III. INTERVENCIONES.

1. Intervención de la Comisión Nacional de Televisión.

El ciudadano Jorge Alirio Mancera Cortes, actuando como apoderado de la Comisión Nacional de Televisión, dentro de la oportunidad procesal prevista presentó escrito de intervención, en el cual solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada.

A su juicio carece de fundamento la acusación impetrada, ya que los particulares que prestan el servicio de televisión por suscripción, están igualmente sujetos al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales, entre otros, se destaca la obligación de difundir los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, los cuales son exclusivamente transmitidos a través de los canales de televisión abierta. Sostiene entonces que el fin de la norma demandada no es otro que garantizar a los usuarios del servicio de televisión por suscripción el acceso a dichas expresiones culturales de carácter nacional, máxime cuando esencialmente en la televisión por suscripción se distribuye y retransmite señales internacionales.

Advierte que no puede el actor condicionar que la emisión de los canales de televisión abierta en el servicio de televisión por suscripción, se sujete a que éstos no promocionen esta modalidad del servicio de televisión, pues ello atentaría contra la libre competencia económica garantizada precisamente por la disposición constitucional que se estima vulnerada.

El interviniente destaca que la Ley 182 de 1995 definió la naturaleza jurídica de la televisión como servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, para ser

prestado mediante concesión por las personas públicas o privadas, señaladas en el artículo 365 de la Constitución. Precisamente como servicio público, la televisión está sometida al régimen jurídico que fije la ley y puede ser prestada por el Estado, directa o indirectamente, por las comunidades organizadas o por los particulares. Su regulación, control y vigilancia corresponde a la Comisión Nacional de Televisión.

Con todo, si bien la televisión por suscripción es un negocio para los particulares, el mismo debe cumplir con los fines y principios ordenados en la Constitución y en la ley.

La ciudadana Zoraida Reyes Leyva, obrando como apoderada del Instituto Nacional de Radio y Televisión dentro de la oportunidad legal prevista, presentó escrito de intervención solicitando a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

Señala el interviniente, que no resulta acertada la afirmación del actor, según la cual la norma impugnada constituye una limitación a la “libertad de empresa”, pues omite reconocer los principios que obligan a las personas naturales o jurídicas de carácter privado que producen o emiten programas de televisión, a cumplir con los fines sociales del Estado y a aceptar la prevalencia del interés general.

De la correcta aplicación de estos principios, se deduce que la norma demandada no busca bajo ningún aspecto perjudicar a los operadores del servicio de televisión por suscripción sino que, por el contrario, lo que pretende es garantizar a sus usuarios el derecho de acceso al servicio de televisión abierta dentro de su programación. En este orden de ideas, si bien la actividad económica y la iniciativa privada son libres, éstas deben desarrollarse dentro de los límites del bien común, tal y como lo dispone el artículo 333 Superior. Por tal razón, el legislador conciente de la necesidad de garantizar no solamente la prestación efectiva del servicio público de televisión, sino también ante la necesidad de preservar el interés del público en general, estimó pertinente expedir la disposición demandada.

3. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de la oportunidad legal prevista presentó escrito de intervención, mediante el cual solicita a la Corte declare la exequibilidad de la norma en esta ocasión demandada.

Indica la interviniente que la televisión es un servicio público de telecomunicaciones regido por los artículos 76, 77, 365 y 367 de la Constitución Política, los cuales le otorgan al legislador ordinario competencia para establecer el régimen jurídico y para regular los derechos y deberes de los usuarios, las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten dicho servicio, etc. Por esta razón, el ejercicio económico de dicho servicio se encuentra claramente sujeto a la actividad intervencionista del Estado, con el propósito de asegurar el cumplimiento de los fines económicos y sociales que le impone el ordenamiento jurídico, verbi gracia, su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

A su juicio, la citada obligación implica el compromiso de permitir el acceso en forma gratuita y masiva al servicio de televisión abierta, en aras de obtener una información veraz, oportuna y objetiva sobre todos los temas de interés nacional, político, económico, social, cultural de nuestro país. Así, la televisión se convierte en el instrumento idóneo para incentivar y promocionar la democracia participativa y pluralista.

Posteriormente, explica que la televisión es un medio de comunicación que requiere para su realización del uso del espectro electromagnético, el cual está sujeto a la gestión del Estado.

Por último, estima la interviniente, que la afirmación del actor, según la cual, la norma acusada pugna con los elementos estructurales del artículo 333 Superior, no tiene asidero jurídico, pues frente al ordenamiento colombiano es claro que no estamos ante prerrogativas absolutas; sino, en su lugar, principalmente limitadas en aras del interés social.

4. Intervención del Ministerio de Comunicaciones.

La ciudadana Blanca Lucía Ocampo Palacio, obrando como apoderada del Ministerio de Comunicaciones, a través de oficio de fecha julio 16 del corriente año, solicita a la Corte Constitucional sea tenido en cuenta el escrito de intervención presentado con ocasión del proceso D-4413, en donde se defendió la constitucionalidad de la norma acusada.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 3297, solicitó a la Corte

Constitucional declarar exequible el artículo 11 de la Ley 680 de 2001; bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar, el agente del Ministerio Público señala que mediante Concepto No. 3159, tuvo la posibilidad de pronunciarse sobre los mismos cargos presentados en esta oportunidad, por lo cual se limitará a transcribir las consideraciones expuestas en dicha ocasión. Advierte que es posible que para la fecha en que el proceso de la referencia deba ser resuelto, se presente el fenómeno de la cosa juzgada.

Por otro lado, considera que la utilización del espectro electromagnético por parte de los particulares, está ligado con la libertad de fundar medios masivos de comunicación mediante la organización de empresas que cumplan con una responsabilidad social, conforme a lo establecido en el artículo 20 Superior. Ello significa, que el operador deberá someterse a las normas jurídicas que regulan la materia y a asumir las correspondientes cargas de índole social, siempre y cuando sean proporcionadas y constitucionalmente admisibles.

Sostiene que la televisión como servicio público responde a la necesidad del Estado de satisfacer intereses colectivos que a la postre se constituyen en un fin estatal. Pero para que este medio cumpla con los postulados de la libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, destaca la vista fiscal, es necesario no solamente contar con una estructura técnica que le permita prestar dicho servicio; sino, adicionalmente, enmarcar su prestación dentro de los conceptos de pluralismo informativo.

Seguidamente, indica que en materia de restricción de la libertad económica en asuntos televisivos, la Corte Constitucional ha manifestado que “nada impide, a la luz de la Constitución, que el Estado contemple requisitos para recibir, manejar, difundir, distribuir o transmitir informaciones, ni que establezca restricciones o limitaciones por razón del imperio del orden jurídico, para hacer efectivos los derechos de las demás personas o con el objeto de preservar el interés colectivo” (Sentencia C-073 de 1996).

Afirma la Vista Fiscal que sí bien el legislador de alguna manera está limitando el ejercicio de la libertad económica al imponer la obligación a los operadores de televisión por suscripción de prestar el servicio de televisión abierta, también lo es, que esta decisión se enmarca dentro de la Constitución Política, dado que lo pretendido por la norma impugnada es garantizar el precepto constitucional que propende por el pluralismo informativo, con lo cual

se garantiza el derecho de ser informado sobre todas las actividades del orden nacional, relacionados con el pensamiento, recreación y cultura. Por ello, nada más importante y ajustado al Texto Constitucional que permitir el acceso de manera gratuita a aquellos medios que identifican su idiosincrasia y que, en la mayoría de los casos, se presta mediante la televisión abierta.

La responsabilidad social que limita a los medios informativos, así como la función social que debe caracterizar a la actividad económica de los operadores de la televisión por suscripción, son suficientes razones para encontrar ajustada a la Constitución Política la disposición demandada.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 680 de 2001, ya que se trata de una norma que hace parte de una Ley de la República.

2. Problema jurídico.

A partir de los cargos formulados en la demanda y de lo expuesto en las distintas intervenciones, en esta ocasión le corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico:

- Si la expresión acusada en cuanto le impone a los operadores del servicio de televisión por suscripción el suministro a sus usuarios sin costo alguno del servicio de televisión abierta, quedando condicionada tal obligación únicamente a la capacidad técnica del operador, desconoce o no el artículo 333 de la Constitución política. Lo anterior, en la medida en que hace excesivamente gravosa su prestación y, adicionalmente, interfiere en la relación de competencia, cuyo propósito apunta a determinar - sin la injerencia del Estado - las condiciones económicas para la fijación de los costos que permitan acceder a dicho servicio televisivo.

No obstante, antes de avanzar en el estudio del problema jurídico planteado, y teniendo en cuenta que la vista fiscal advierte sobre la posible existencia de un pronunciamiento previo

de constitucionalidad que involucra al texto normativo impugnado, debe la Corte examinar si respecto de tal precepto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

3. Pronunciamiento previo de la Corte en torno al mismo contenido normativo acusado. Existencia de Cosa Juzgada constitucional.

3.1. Conforme lo expuso la Vista Fiscal en el concepto de rigor, la disposición acusada, contenida en el artículo 11 de la Ley 680 de 2001, ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación, mediante demanda D-4413.

En efecto, dentro del citado proceso que concluyó con la Sentencia C-654 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte tuvo la oportunidad de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad en contra del precepto legal impugnado, procediendo a declarar su exequibilidad. Sobre este particular, se dijo en la parte resolutive de la Sentencia, lo siguiente:

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 680 de 2001”.

3.2. Cabe precisar que el cargo formulado contra la expresión acusada, y que fue objeto de estudio en la Sentencia C-654 de 2003, coincide plenamente con el que se plantea en la presente causa. En dicha oportunidad, la pretensión de declarar inexecutable el precepto legal acusado, también tuvo como fundamento la posible vulneración del artículo 333 del Ordenamiento Superior. Tal coincidencia se advierte, sin esfuerzo, en el planteamiento del problema jurídico que en esa ocasión presentó la Corte, a saber:

“Corresponde a la Corte establecer si el artículo 11 de la Ley 680 de 2001, al disponer que los operadores de televisión por suscripción deben garantizar a sus suscriptores, sin ningún costo para éstos, la recepción de los canales colombianos de televisión abierta de carácter nacional, regional y municipal que se sintonicen en VHF, UHF o vía satelital en el área de cubrimiento únicamente, quedando condicionada tal obligación a la capacidad técnica del operador, desconoce la libertad económica consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política, en la medida en que estaría generando una ventaja comparativa en favor de los operadores de televisión abierta, haciendo más gravosa las condiciones del negocio de la televisión por suscripción e interfiriendo en la relación de competencia que debe darse en dicha actividad” .

3.3. La Corte sostuvo que el citado cargo resultaba improcedente, por cuanto los operadores de televisión por suscripción no se encuentran en un plano de igualdad respecto de los operadores de televisión abierta y, por lo mismo, no es posible predicar la violación del derecho a la libre competencia, ya que entre los citados operadores no existe una relación directa de concurrencia.

Adicionalmente, a juicio de esta Corporación, la norma persigue el logro de una finalidad constitucionalmente admisible, consistente en garantizar el derecho al pluralismo informativo que le asiste a toda la comunidad. Ahora bien, sí bien la citada medida implica una limitación a la libertad económica, no puede por ello considerarse como desproporcionada, toda vez que se deriva del ámbito de regulación que el legislador detenta sobre el uso del espectro electromagnético, con el propósito de velar por la efectividad de los derechos constitucionales a la información, opinión y cultura.

Al respecto, se manifestó en algunos de los apartes de la precitada Sentencia C-654 de 2003:

“ (...) Encuentra la Corte que (...) la medida en cuestión hace efectivo el pluralismo informativo como objetivo de la intervención del Estado en el espectro electromagnético, por cuanto los suscriptores no estarán aislados de los acontecimientos culturales, sociales y políticos de la realidad nacional; y además, al tiempo que disfrutan de la televisión extranjera tienen la opción de acceder a la programación colombiana de naturaleza cultural, recreativa e informativa, con lo cual se forman una opinión pública globalizada donde los problemas nacionales se pueden cotejar con los de otras latitudes en un interesante ejercicio intercultural (...)

(...) No escapa a la Corte que en la norma bajo análisis subyace una tensión valorativa entre la libertad económica de los operadores de televisión por suscripción, y la eficiencia en la prestación del servicio público de televisión y el derecho a la información, la cual debe resolverse en favor de estos últimos principios tal como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación (...)

(...) Así pues, ha de concluirse que la medida bajo análisis no vulnera la libertad económica de los operadores de la televisión por suscripción, pues si bien ella implica un condicionamiento al ejercicio de dicha libertad el mismo resulta ser razonable y

proporcionado, ya que está dirigido a la realización de los fines del servicio público de televisión y, particularmente, a la efectividad de los derechos constitucionales a la información, opinión y cultura.

Por lo anterior resulta equivocada la afirmación del actor en el sentido de que la medida examinada constituye una cláusula exorbitante, pues queda claro que no se trata de una prerrogativa contractual atribuida al Estado, sino de una obligación impuesta directamente por el legislador a los operadores del servicio de televisión por suscripción en función del interés general, por el hecho de utilizar un bien público inenajenable e imprescriptible como es el espectro electromagnético”.

3.4. Así, en cuanto la expresión acusada ya fue analizada por la Corte en la Sentencia C-654 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), es claro que en el presente caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243), razón por la cual no puede este alto Tribunal entrar a proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia.

Decisión que tiene un alcance absoluto de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, pues (i) sólo a esta Corporación le compete determinar los efectos de sus fallos en cada Sentencia¹; de suerte que, (ii) cuando la Corte no fija expresamente el alcance de sus decisiones, en principio, se entiende que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, pues esta Corporación está obligada a confrontar las disposiciones demandadas con la totalidad de la Constitución.

Precisamente, en Sentencia C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), esta Corporación manifestó que: “Se presenta cosa juzgada absoluta cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional”.

3.5. En consecuencia, respecto del precepto legal acusado, contenido en el artículo 11 de la Ley 680 de 2001, la Corte ordenará, en la parte resolutive de este fallo, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-654 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

VI. DECISION

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

R E S U E L V E

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-654 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), en la que esta Corporación decidió declarar EXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 680 de 2001

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.