

Sentencia C-162/00

JUNTA DIRECTIVA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Procedimiento de reclamación de rectificación de información

DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACION-Procedimiento de solicitud

DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACION-Inexequibilidad de procedimiento de reclamación ante junta directiva de Comisión Nacional de Televisión

ACCION DE TUTELA PARA DERECHO DE RECTIFICACION-Idoneidad del medio judicial

LIBERTAD DE INFORMACION-Reducción garantías del comunicador sobre si debe rectificar

ORGANO JUDICIAL Y ADMINISTRACION-Asignación de competencias

JUEZ NATURAL EN LIBERTAD DE INFORMACION-Defensa de los derechos fundamentales

DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACION-Procedimiento legal que no es estrictamente necesario por existencia de uno judicial expedito y garantizador

PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACION-Consecuencias negativas e innecesarias sobre el comunicador y el sistema de comunicación social

DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACION-Momentos distintos de protección judicial

FALLO DE TUTELA EN DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACION-No produce cosa juzgada respecto de proceso ordinario sobre responsabilidad eventual del comunicador/JUEZ INDEPENDIENTE E IMPARCIAL EN DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACION-Protección de derechos fundamentales

PROCEDIMIENTO CAUTELAR Y PROCEDIMIENTO DEFINITIVO EN DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACIÓN-Protección de derechos fundamentales

Referencia: expediente D-2475

Demanda de inconstitucionalidad contra

el artículo 30 de la Ley 182 de 1995

Actor: Enrique José Arboleda

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintitrés (23) de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Enrique José Arboleda demandó el artículo 30 de la Ley 182 de 1995, “por la cual se reglamenta el Servicio de Televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 41681 del 20 de enero de 1995.

“LEY 182 DE 1995

(20 de enero)

ARTICULO 30º. DERECHO A LA RECTIFICACION. El Estado garantiza el derecho a la rectificación, en virtud del cual, a toda persona natural o jurídica o grupo de personas se les consagra el derecho inmediato del mismo, cuando se vean afectadas públicamente en su buen nombre u otros derechos e intereses, por informaciones que el afectado considere inexactas, injuriosas o falsas transmitidas en programas de televisión cuya divulgación pueda perjudicarlo.

Podrán ejercer o ejecutar el derecho a la rectificación el afectado o perjudicado o su representante legal si hubiere fallecido el afectado, sus herederos o los representantes de éstos, de conformidad con las siguientes normas:

1. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la transmisión del programa donde se originó el mensaje motivo de la rectificación, salvo fuerza mayor, el afectado solicitará por escrito la rectificación ante el director o responsable del programa, para que se pronuncie al respecto; éste dispondrá de un término improrrogable de siete (7) días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud para hacer las rectificaciones a que hubiere lugar. El afectado elegirá la fecha para la rectificación en el mismo espacio y hora en que se realizó la transmisión del programa motivo de la rectificación. En la rectificación el Director o responsable del programa, no podrá adicionar declaraciones ni comentarios ni otros temas que tengan que ver con el contenido de la rectificación.

1. En caso de negativa a la solicitud de rectificación, o si el responsable del programa no resuelve dentro del término señalado en el numeral anterior, el medio, tendrá la obligación de justificar su decisión, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a través de un escrito dirigido al afectado acompañado de las pruebas que respalden su información. El afectado podrá presentar inmediatamente su reclamo ante la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, la cual decidirá definitivamente dentro de un término de tres (3) días hábiles. Lo anterior sin perjuicio de las acciones judiciales a que pueda haber lugar.

No obstante lo anterior, se garantizan el secreto profesional y la reserva de las fuentes de información previstas en la Ley 51 de 1975, artículo 11.

En este caso, no podrá solicitarse la valoración del testimonio de persona no identificada.

1. Si recibida la solicitud de rectificación no se produjese pronunciamiento tanto del responsable de la información o director del programa controvertido, como de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, la solicitud se entenderá como aceptada, para efectos de cumplir con la rectificación.

1. El derecho a la rectificación se garantizará en los programas en que se trasmitan informaciones inexactas, injuriosas o falsas, o que lesionen la honra, el buen nombre u otros derechos.

PARAGRAFO PRIMERO: El incumplimiento por parte del medio de lo consagrado en este artículo dará lugar, según la gravedad de la falta y sin perjuicio de otros tipos de responsabilidad, a una de las siguientes sanciones:

1. Multas que impondrá la Comisión Nacional de Televisión entre 100 y 1.000 salarios mínimos mensuales.

1. Suspensión del servicio por el término de uno (1) a treinta (30) días.

1. Revocatoria de la licencia para operar la concesión.

1. Caducidad administrativa del contrato.

Los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión que se sustraigan a la obligación de velar por la realización del libre ejercicio de este derecho, incurrirán en causal de mala conducta.

Las sanciones descritas en el párrafo anterior estarán precedidas del procedimiento y garantías establecidas en la Constitución Política.

PARAGRAFO SEGUNDO: Cuando por orden de la Comisión Nacional de Televisión o de un Juez competente en decisión definitiva, un operador del servicio de televisión a cualquier nivel o concesionario de espacios de televisión o contratista de televisión regional deba rectificar por más de tres veces informaciones inexactas, injuriosas o falsas, o lesivas de la honra o del buen nombre de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, se hará acreedor a una reconvención pública por parte de la Comisión Nacional de Televisión. Esta será suficientemente difundida y divulgada por los medios de comunicación, con cargo al presupuesto de la Comisión Nacional de Televisión. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el presente artículo.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que la disposición acusada viola los artículos 20, 29, 73, 74, 86 y 229 de la Constitución Política.

En su concepto, la norma impugnada desconoce el artículo 20 de la Constitución Política, por cuanto le otorga a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión la facultad de resolver sobre la controversia que se suscita entre el afectado por una información, que ha solicitado su rectificación, y el medio que decide mantenerse en la información transmitida. Considera que, por obra de la norma, el responsable de dicha información “queda sujeto al arbitrio de la referida Junta Directiva, con lo cual restringe el derecho a informar libremente”.

Estima el actor que la disposición atacada desconoce las condiciones de equidad en las que debe ser garantizado el derecho a la rectificación, pues “ante el solo reclamo del que se considera lesionado por una información, se abre la puerta para que la dicha Junta Directiva pueda sin fórmula de juicio condenar al informante ‘definitivamente dentro de un término de tres días’. Esto, constituye una amenaza contra la libertad de información que pende, como la espada de Damocles, sobre la cabeza del informador”.

Menciona el demandante algunos antecedentes del artículo 20 en la Asamblea Nacional Constituyente para afirmar que, en un principio, el Constituyente consideró la posibilidad de

crear un Tribunal de Información, Rectificación y Réplica – que haría parte del Poder Jurisdiccional – para dirimir los conflictos que surgieran por violación al derecho a la información. Sin embargo, agrega, esta propuesta fue luego desechada, en vista del rechazo de los dirigentes de los medios de comunicación y de un sector de la Asamblea, que consideraban que ello atentaba contra la libertad de información y conduciría a que se impusiera siempre la opinión del Tribunal.

Afirma que el artículo demandado le concede a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión funciones similares a las que se le querían encomendar a “ese tribunal desechado por el constituyente de 1991.” En su opinión, el encomendarle a la Junta que decida sobre las controversias que surjan entre el informador y las personas afectadas por su labor se traduce en la instauración de la censura, pues “está en juego la libertad, la autonomía para informar, que conllevan el que a una entidad administrativa no le sea dable determinar la objetividad de la información en orden a saber si fue falsa, injuriosa o calumniosa, etc. para ordenar o no la rectificación”. Añade también la mencionada atribución de la Junta Directiva de la CNTV tiene como resultado la limitación de la autonomía del informador para determinar “cuándo y cómo informa, qué opinión emite, qué acusaciones efectúa, qué hechos destaca y cuáles omite”.

De igual forma, el actor considera que la norma acusada desconoce el artículo 229 de la Constitución Política. A su juicio, la decisión acerca de si una información es veraz o falsa, si es injuriosa o si produjo un perjuicio, es de competencia de la rama judicial y no de un ente típicamente administrativo como es la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. Dice al respecto: “La falsedad, la injuria, la calumnia, son delitos y sobre ellos sólo pueden pronunciarse los respectivos jueces. Es preciso observar que cuando alguna persona se queja de habersele lesionado su buen nombre por un periodista o por un medio en una información o noticia, la acusa de falsa, injuriosa o calumniosa y lo que deberá decidir la Directiva de la Comisión de Televisión es si cometió uno de esos hechos ilícitos para ordenar su rectificación, arrebatándole a los jueces una función que les es propia”.

La disposición acusada también vulneraría el artículo 86 de la Constitución Política. Dado que la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión es quien dirime el conflicto surgido entre el medio televisivo y la persona que se siente afectada, se excluiría la posibilidad de acudir al juez de tutela para pedir que se garantice la vigencia de un derecho fundamental. Al

respecto precisa el demandante que “la protección a un particular por un abuso o posible abuso de la prensa, y en nuestro caso de un informativo de televisión, es doble, pues no sólo puede acudir al juez ordinario como lo expusimos en el cargo anterior sino también al de tutela si se le violó un derecho fundamental.” A propósito de este punto, formula también la siguiente solicitud a la Corte: “solicitamos a la H. Corte Constitucional que declare que el Juez de tutela no puede impedir que se divulgue una noticia o la información, pues en este caso se está convirtiendo en un censor y ya expusimos que el constituyente excluyó expresamente toda intromisión de los poderes públicos en la actividad periodística, la cual es primeramente libre y luego sí, responsable”.

Asimismo, el actor encuentra que la norma acusada desconoce los artículos 73 y 74 de la Constitución Política cuando le exige a los medios de comunicación que tengan pruebas sobre los hechos en que funda sus informaciones. Lo anterior, afirma, va en contra tanto de la esencia del derecho a informar, que exige mantener reservadas las fuentes, como de la inviolabilidad del secreto profesional. Expone que los periodistas “obtienen su información de fuentes a las que les dan mayor o menor crédito dependiendo de la confianza, seguridad, autoridad y demás circunstancias que rodean su labor comunicadora, pero en ningún caso recaudan pruebas”. A su juicio, obligarlos a entregar pruebas “implica desnaturalizar la función periodística y acabar de hecho con el secreto profesional, pues si quien dio la información pide reserva no se puede emitir la información ya que es objeto de rectificación”.

De otro lado, el actor considera que el procedimiento descrito en los incisos 1 y 2 del artículo 30 demandado vulnera el artículo 29 de la Carta, pues carece “de reglas procesales definidas sobre producción de la prueba, contradicción de la misma, derecho de representación”. Afirma que la norma consagra “una especie de juicio sumario”, donde no existen las garantías debidas, tal como la de poder contradecir las pruebas. La Comisión Nacional de Televisión debe decidir en un término de 72 horas, término que no le permite a la Comisión averiguar la verdad o la realidad del contenido de la información.

La violación de la norma constitucional sobre el debido proceso se presentaría también por causa de “la indefinición del sujeto obligado a realizar la rectificación”, y por cuanto “las sanciones se le imponen al concesionario que no necesariamente tiene la dirección ni es el responsable del programa que emitió”. Resalta que en el parágrafo primero de la norma

acusada la sanción por incumplimiento de una rectificación se le impone al medio, locución que parece implicar que es al concesionario, mientras que en el párrafo segundo estas sanciones se imponen al “operador”, “concesionario” o “contratista” de televisión.

Por ello, concluye que se presenta una violación al debido proceso “por la ambigüedad de los sujetos obligados: debe rectificar el director del programa o el responsable, esto es el productor del mismo, y es sancionado el medio, el concesionario o el contratista. El emisor (concesionario, contratista etc.), carece en múltiples casos de las pruebas para aportarle a un peticionario de una rectificación, y puede ser sancionado por el contenido que no estuvo en capacidad de dirigir”. Al respecto añade que “[e]n la práctica ha habido casos en los cuales los periodistas deciden no rectificar una información porque la consideran veraz, pero que el concesionario, temeroso de las sanciones procede a rectificar, creándose así una nueva forma de censura, la de los estados financieros de las empresas que prefieren rectificar y no arriesgarse a una multa o la caducidad del contrato.”

Finalmente, para ilustrar el problema que plantea la norma acusada, menciona que la ley de prensa – la Ley 29 de 1944 – hace responsable al director del periódico que publicó la noticia violatoria de los derechos de un tercero y no al dueño de la empresa que lo imprimió, con lo cual “se hace corresponder la libertad de informar que tiene el periodista, y en especial el director del informativo, con la responsabilidad por el ejercicio indebido de esa libertad, concentrándola en el director del periódico.” Por el contrario, plantea, en el artículo 30 de la Ley 182 de 1995 “uno es el que dirige y otro el que responde, cercenándose la libertad de prensa pues la sujeta a los intereses económicos de la empresa”.

IV. INTERVENCIONES

El apoderado de la Comisión Nacional de Televisión intervino para defender la constitucionalidad del artículo demandado.

En primer lugar, sostiene que el derecho a la información es un derecho de doble vía, lo que significa que protege tanto el derecho de informar como el de recibir una información veraz e imparcial. Los medios tienen una responsabilidad social, “que implica obligaciones y responsabilidades frente a las informaciones que difundan, por lo cual el medio debe confirmar la veracidad de la información.”

Resalta que en la Asamblea Constituyente se tuvo conciencia de la importancia de la televisión en la sociedad actual y que por ello se decidió establecer un régimen especial para ella. Este hecho explica la importancia que se concede al derecho a la rectificación en la televisión. Señala, además, que en la Asamblea existió la intención de eliminar las prácticas monopolísticas que rodeaban este servicio, en las que prevalecía el ánimo de lucro sobre los intereses sociales. De allí que se hubieran consagrado los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución Política. Estos artículos fueron desarrollados por la Ley 182 de 1995, en los que se evidencia el interés del legislador por darle un carácter especial al régimen jurídico de la televisión y por crear un ente especializado y autónomo que tuviera a su cargo la regulación de dicho servicio público. Al respecto transcribe los siguientes apartes de la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 182 de 1995:

“Fue inequívoca la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente de estructurar un organismo ajeno al Gobierno que se encargara de manejar y regular el servicio de televisión. Así quedó plasmado en los artículos 76 y 77 de la Carta. Fue inequívoca su voluntad de estructurar a nivel del Estado, órganos autónomos e independientes distintos de las ramas tradicionales de Poder Público (art. 113). Uno de ellos es el organismo o entidad de derecho público a que aluden los referidos artículos 76 y 77. En el proyecto que se denomina ‘Comisión Nacional de Televisión’.

“A tal Comisión se le otorga todo lo que tenga que ver con el servicio público de televisión. Desde el desarrollo de los planes y programas y formulación de la política sobre el servicio, hasta su regulación, vigilancia, y control, así como la gestión del espectro electromagnético inherente a la televisión (art. 4) todo ello con varios propósitos: pluralismo informativo, competencia, eficiencia y proscripción de las prácticas monopolísticas en su operación y explotación.

“En consecuencia, propone una Comisión que además investigue, sancione, fije tasas, formule planes, promueva estudios sobre la televisión y, en general, cumpla todas las funciones que le correspondan como entidad de dirección, regulación y control del servicio público de televisión”.

Concluye, entonces, que el querer del Constituyente y del legislador fue que el Estado

ejerciera a través de la CNTV la totalidad de las siguientes atribuciones: “la gestión, el control, la intervención, la planeación, la dirección y la regulación del servicio público de televisión”. Señala que este abanico de facultades de la CNTV en frente de la televisión fue avalado por la Corte Constitucional, en su sentencia C-298/99. Igualmente, afirma que ese conjunto de atribuciones concedidas a la Comisión fue desarrollado en diferentes artículos de la Ley 182, tal como se observa en los literales d) e i) del artículo 5, en los ordinales h) y n) del artículo 12, y en los artículos 24, 25 y 53.

Para el interviniente, el cúmulo de funciones que la Carta Política le confió a la Comisión, hace también obvio que sea ella el órgano encargado de decidir sobre las solicitudes de rectificación, en los términos del artículo 30 de la ley: “en primer lugar, porque se garantiza que decida el ente especializado en materia de televisión; en segundo lugar, se busca que los programas de televisión que transmitan informaciones inexactas, injuriosas o falsas que afecten a toda persona natural o jurídica, rectifiquen su información; y, en tercer lugar, con ello se garantizan los fines y principios del servicio público de televisión, como son entre otros, el respeto a la honra, el buen nombre, la intimidad de las personas y los derechos y libertades que reconoce la Constitución Política (art. 2° Ley 182 de 1995), que le corresponde a esta entidad velar porque se cumplan”.

En relación con la acusación acerca de que la norma demandada vulnera el artículo 229 de la Carta, el interviniente sostiene que la decisión que tome la CNTV sobre la solicitud de rectificación “se hace sin perjuicio de las acciones judiciales a que pueda haber lugar”. De allí que la Junta Directiva de la Comisión no pueda calificar ningún delito, sino que se limite a determinar si la rectificación procede en los términos del artículo 30 de la Ley 182 de 1995. El mismo argumento lo conduce a afirmar que tampoco es cierto que el procedimiento consagrado en el artículo acusado para la rectificación excluya la posibilidad de acceder ante el juez de tutela.

Asimismo, en respuesta a los cargos que señalan que la norma viola los artículos 29 y 30 de la Carta, afirma que ella sí otorga al medio la posibilidad de controvertir los argumentos del solicitante, pues para ello se ha fijado un término para contestar la solicitud de rectificación. Agrega que el pronunciamiento del medio es inclusive necesario, pues dota a la Comisión de los argumentos necesarios para adoptar la decisión respectiva. Además, asevera que el término de tres días con que cuenta la Comisión para adoptar la decisión es suficiente, pues

“ya se han expuesto las pruebas y los argumentos de las dos partes en la etapa de acercamiento directo y la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión sólo debe valorarlos y tomar la decisión definitiva correspondiente.” Explica también que la brevedad en los términos se justifica por la necesidad de garantizar que, en caso de ser viable, la rectificación se haga en el menor tiempo posible.

Finalmente, el apoderado de la CNTV rechaza la acusación acerca de que la norma atacada vulnera los artículos 73 y 74 de la Constitución. Al respecto menciona que en el mismo artículo demandado se establece que “se garantiza el secreto profesional y la reserva de las fuentes de información previstas en la Ley 51 de 1995, art. 11.” Asimismo, aclara que el encargado de responder la solicitud de rectificación es el director o responsable del programa, “pues se infiere que cuenta con la suficiente capacidad para dotar de responsabilidad todas las informaciones que se presenten en el transcurso de la emisión del programa”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto, el representante del Ministerio Público solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 182 de 1995.

Estima el Procurador que no es de recibo la acusación del actor acerca de la violación del artículo 20 de la Constitución. Al respecto señala que la decisión del legislador de atribuirle a la Comisión funciones de vigilancia y control sobre la actividad noticiosa e informativa, cuando ella afecte derechos ciudadanos, está amparada por los artículos 76 y 77 de la Constitución, y fue desarrollada también por el literal b) del artículo 5 de la misma Ley 182, que consagró como una de las funciones de la Comisión la de “adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión...”

De otra parte, afirma que no es cierto que la norma acusada excluya la posibilidad de acudir al juez de tutela, pues el mismo artículo dispone, en su numeral 2, que el procedimiento de rectificación establecido puede efectuarse “sin perjuicio de las acciones judiciales a que pueda haber lugar”. Por las mismas razones, el representante de la Vista Fiscal desestima el cargo de que la norma vulnera el derecho de acceder a la administración de justicia y de que la Comisión usurpa funciones judiciales. Al respecto expone que a la Comisión no le

corresponde calificar delitos, sino “determinar, con fundamento en los elementos de juicio que las diligencias previstas en el proceso administrativo descrito en el artículo acusado le suministren si la rectificación solicitada es procedente o no”.

Asimismo, el representante del Ministerio Público descarta que la norma vulnere el derecho al debido proceso como lo sostiene el actor, pues en los incisos 1 y 2 consagra “lo relativo a las pruebas y al ejercicio del derecho de contradicción tanto para las personas que consideren que su buen nombre ha sido afectado por informaciones emanadas de programas televisivos, como para los responsables de dichos programas”. Aclara que en virtud de la naturaleza del derecho a la rectificación “el legislador consagró el criterio de la inmediatez, dado que la efectivización de ese derecho demanda de una tramitación ágil y rápida, pues la propagación de noticias e informaciones que afectan la honra de las personas genera siempre, de manera inmediata, perjuicios morales y hasta patrimoniales, de no producirse la oportuna corrección de las mismas”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El problema jurídico

2. Se trata de establecer si vulnera la Constitución la norma que autoriza a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión para decidir sobre las solicitudes de rectificación de noticias difundidas por la televisión.

3. La norma acusada regula el derecho a la rectificación en condiciones de equidad, cuando éste se refiera a informaciones difundidas a través de programas televisivos. En primer término, debe la Corte precisar el contenido y alcance de dicha regulación con el objeto de establecer si ella se conforma a lo prescrito en el artículo 152-a de la C.P., a cuyo tenor: “Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”.

La ley examinada define el objeto del derecho protegido, consistente en garantizar a toda persona natural o jurídica, o a los integrantes de un grupo, el derecho inmediato a rectificar informaciones inexactas, injuriosas o falsas, transmitidas en programas de televisión cuya divulgación pueda afectar su buen nombre, su honra, como también otros derechos e intereses. El régimen de protección, enseguida, determina la legitimación activa para iniciar el procedimiento de rectificación. A este respecto se dispone que el mencionado derecho podrá ser ejercitado por la persona agraviada y en caso de fallecimiento por sus herederos.

La protección del derecho se surte a través de distintas etapas que integran un procedimiento especial que se cumple inicialmente ante el director o responsable del programa televisivo mediante la respectiva solicitud de rectificación y, posteriormente, ante la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión bajo la forma de reclamación.

La primera fase del procedimiento se inicia con la solicitud escrita de rectificación que se dirige por el afectado o su causahabiente al director o responsable del programa, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la transmisión del mensaje considerado inexacto, injurioso o falso. El sujeto pasivo del derecho a la rectificación, tiene un término de 7 días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud para hacer las rectificaciones a que hubiere lugar. Si la solicitud no es respondida o la rectificación negada, el medio debe, dentro de los 3 días hábiles siguientes, justificar la información revelada, en escrito dirigido al afectado, acompañando las pruebas que la sustenten.

La segunda fase del procedimiento se inicia con la reclamación que, contra la negativa del medio, su silencio o su pretendida justificación, puede elevar la persona agraviada ante la Comisión Nacional de Televisión, dentro de los 3 días hábiles siguientes al cierre de la primera fase del referido procedimiento. Le corresponde a este organismo pronunciarse sobre la procedencia de la rectificación, ordenando que ella se verifique en caso afirmativo. La decisión de la Comisión debe adoptarse en un término de 3 días hábiles. Si al silencio del destinatario de la solicitud de rectificación, se adiciona la falta de pronunciamiento de la Comisión Nacional de Televisión, “la solicitud se entenderá como aceptada, para efectos de cumplir con la rectificación”. Esta segunda fase se establece por la norma, “sin perjuicio de las acciones judiciales a que pueda haber lugar”.

La norma contempla algunas reglas sobre cómo debe efectuarse la rectificación. Corresponde a la persona afectada determinar la fecha para su realización, en el mismo espacio y hora en que se transmitió el programa. El sujeto obligado, por su parte, “no podrá adicionar declaraciones ni comentarios ni otros temas que tengan que ver con el contenido de la rectificación”. A la persona que ocupe esta posición en la relación iusfundamental, se le garantiza el secreto profesional y la reserva de la fuente.

La norma acusada contempla la imposición de una serie de sanciones contra el sujeto pasivo del derecho a rectificar y, en algunos casos, contra los miembros de la Comisión Nacional de Televisión.

La Comisión puede aplicar a los medios o responsables del deber de rectificar que violen lo ordenado en la norma legal, las siguientes sanciones, según la gravedad de la falta: multas entre 100 y 1.000 salarios mínimos; suspensión del servicio por el término de 1 a 30 días; revocatoria de la licencia de operación; caducidad administrativa del contrato. Además, si el concesionario u operador del servicio, es obligado a rectificar en más de tres oportunidades por orden impartida por el juez o por la comisión, se sujeta a una pena de reconvención pública.

Por último, se señala que los miembros de la Comisión Nacional de Televisión que se sustraigan a la obligación de velar por la realización del libre ejercicio del derecho a solicitar rectificación, incurrirán por ese hecho en causal de mala conducta.

4. La Corte considera que la primera fase del procedimiento, integrada básicamente por la solicitud de rectificación que se surte ante el director o responsable del programa televisivo, se ajusta a la Constitución. En realidad, en esta parte de la norma se reitera el contenido del derecho de rectificación en condiciones de equidad, consagrado en la Carta. Con miras al ejercicio inmediato de este derecho, se regula con cierto detalle la forma, términos y consecuencias de la petición de rectificación que eleva ante el medio la persona que reputa la información suministrada, inexacta, injuriosa o falsa.

Por las razones que se expresan en el apartado siguiente, la fase del procedimiento que se inicia con la reclamación ante la Junta Directiva de la Comisión Nacional del Televisión, es inexequible. Como quiera que en el momento actual, la acción de tutela tiene el carácter de medio judicial idóneo para resolver sobre la solicitud de protección del mencionado derecho

fundamental, en el caso de que el medio o el responsable del programa se nieguen a efectuar la rectificación, el conflicto constitucional que se suscita deberá ser resuelto por el juez de tutela.

5. Se pregunta la Corte, de otro lado, si la ley puede establecer un procedimiento administrativo para velar por la efectiva protección del derecho a la rectificación en condiciones de equidad – radicado en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión –, sin perjuicio de la existencia de las acciones judiciales a las que en todo momento podría optar el afectado.

Se ha sostenido por algunos intervinientes que la ley no desconoce la competencia de los jueces para defender el mencionado derecho a través de los procesos que el legislador se ha encargado de establecer. En efecto, agotada la primera fase del procedimiento administrativo, la persona que se considere lesionada puede directamente acudir a los jueces en demanda de protección constitucional, civil o penal. La norma legal, en suma, se habría limitado a reforzar administrativamente el efectivo cumplimiento de un derecho fundamental, dejando intocada la vía judicial siempre franca y expedita para solicitar por su conducto el respeto integral a los derechos conculcados. En principio, el diseño constitucional no se resiente y, por el contrario, se profundiza, cuando también el Estado-administrador concurre a salvaguardar los derechos.

Sin embargo, si se examina el asunto planteado, no solamente desde la perspectiva del presunto agraviado, sino también del comunicador, se evidencian necesidades constitucionales de protección que, en la tesis anterior, podrían no resultar cabalmente atendidas. En particular, en el esquema de la ley acusada, debe resolverse si se asegura el derecho del informador a que en un plazo razonable y con las debidas garantías, un juez, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, sea el llamado a determinar sus derechos y obligaciones constitucionales (C.P. art. 29; Art. 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos). La Corte asume que allí donde se establezca una competencia judicial para resolver una controversia, tanto la parte demandada como la demandante quedan cubiertas por el derecho al debido proceso, pues, ambas, por igual se benefician de la garantía positiva de un juez natural, independiente e imparcial.

La posición del sujeto agraviado, según la ley, no sufre detrimento alguno. Por el contrario,

además de beneficiarse del procedimiento administrativo - en especial del silencio administrativo positivo eventual -, conserva la opción de recurrir ante los jueces. Pero esto no ocurre con el comunicador, puesto que la conservación de la garantía judicial - en la actualidad la acción de tutela a la que concurre como parte legitimada -, dependerá del arbitrio del demandante que puede escoger como mecanismo de protección el procedimiento administrativo. En este supuesto, la garantía judicial la recuperaría ulteriormente el demandado cuando decida demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el acto dictado por la Comisión Nacional de Televisión. El comunicador, de otra parte, en sede administrativa, a propósito del procedimiento que se crea, puede ser sancionado inclusive con la revocatoria de la licencia para operar.

En este punto puede entonces afirmarse que la medida legal se proyecta en un reforzamiento de los derechos de la persona que puede considerarse perjudicada con la divulgación televisiva de una información, pero al mismo tiempo comporta una clara restricción de los derechos del comunicador. La circunstancia de que la ley injiera en el proceso comunicativo social no significa de suyo ninguna vulneración de la carta, salvo que, en este caso, ella afecte el núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad de informar o del derecho al debido proceso del comunicador o que, pese a que no se produzca lesión alguna en estos dos ámbitos, la medida legal resulte desproporcionada e irrazonable.

El pronunciamiento de la Comisión Nacional de Televisión, ordenando la rectificación, obligaría al comunicador a efectuarla - no obstante discrepar de su procedencia -, bajo el apremio de sanciones severas. La administración estaría en grado de exigir un comportamiento determinado a una persona que puede pretender estar cobijada por el derecho a la libertad de información y haber suministrado al público información verídica e imparcial y que, de otro lado, se niega a divulgar una versión que resulta falsa o inexacta. Se trata de la pretensión de una persona que sustenta su facultad en un derecho fundamental, cuyo ejercicio reclama como cualquier otro derecho la correspondiente defensa judicial, ya sea por el juez de tutela o por el juez competente determinado por la ley. En el artículo 85 de la C.P., se ha consagrado el principio jurídico y material que defiende al órgano judicial la defensa de los derechos fundamentales, a través de un procedimiento y de un juez ordinario o, en su defecto, de modo subsidiario o preventivo, por el procedimiento de la tutela y por la jurisdicción constitucional.

La norma examinada, en lo que concierne al comunicador, degrada la garantía constitucional de su libertad de informar, puesto que al generarse una controversia sobre si debe o no rectificar, absteniéndose o no de dar curso a la petición de la persona que se estima agraviada, en lugar de plantear la defensa de su derecho fundamental ante el juez natural constitucional, debe hacerlo ante la administración, si ocurre que el demandante decide optar por el procedimiento administrativo, exponiéndose por este camino además a ser objeto de sanciones administrativas que pueden significar la extinción misma de la empresa comunicativa. A la administración, la ley entrega una función de juzgamiento de los extremos de una controversia constitucional entre dos sujetos protegidos por la Carta. No se reduce la competencia que se asigna a la simple aplicación de la ley a una situación concreta, sino que va más allá en cuanto confía a la administración la resolución de un conflicto de naturaleza constitucional trabado entre dos titulares de derechos fundamentales que esgrimen cada uno a su favor pretensiones radicadas en libertades básicas. Este sin duda es un caso en el que la disputa debe ser zanjada por el órgano judicial como defensor de los derechos fundamentales y, además, porque la protección no puede darse sin adelantar una tarea de juzgamiento. El sistema contemplado en la ley, examinado en su integridad, cuando se pone en marcha por el presunto agraviado, significa para el titular de la libertad de informar, desligarse de la garantía de poder contar con el juez natural de defensa de sus derechos fundamentales, lo cual implica una grave vulneración de su núcleo esencial tanto por su aspecto sustantivo o de contenido como procedimental.

Adicionalmente, la medida legal tiene la connotación de injerencia desproporcionada. La defensa del derecho a la rectificación en condiciones de equidad, es un fin que no puede ser materia de tacha constitucional. De otro lado, el procedimiento previsto en la ley, tiene relación de conexidad con dicho objetivo y resulta idóneo para cumplirlo. Empero, no es estrictamente necesario. Existe en la actualidad un procedimiento judicial - tutela- suficientemente expedito y portador de garantías mínimas para ambas partes, que con creces resulta más efectivo para alcanzar el fin que se ha propuesto el legislador. Mientras que el procedimiento administrativo, sacrifica o erosiona los derechos fundamentales del comunicador, el procedimiento judicial vigente los garantiza sin restar ninguna posibilidad para lograr el reconocimiento y respeto de los derechos de su contraparte. El legislador, desde luego, puede diseñar otro mecanismo judicial ordinario eficaz para proteger el derecho a la rectificación, pero lo que en esta ocasión ha querido establecer gravita negativa e innecesariamente sobre el comunicador, de suerte que la finalidad perseguida no justifica el

costo que irradia sobre este sujeto de los derechos fundamentales y, por consiguiente, sobre el entero sistema de comunicación social.

6. La Corte no ignora que en punto a la rectificación, la protección judicial se da en dos momentos distintos. En el primero, lo que se busca es restablecer en tiempo oportuno y bajo condiciones de equidad, el equilibrio informativo. La versión del medio o del informador, no puede ser la única que se conozca cuando la persona aludida por la noticia sostiene que ésta es falsa o inexacta y le causa perjuicio. La imparcialidad exige que en estos casos, la persona agraviada pueda efectivamente ofrecer a la audiencia su propia versión de los hechos, lo que a la vez facilita una especie de defensa social y provee a la colectividad mejores y contrastados elementos de juicio para formarse una opinión adecuada sobre los acontecimientos y sucesos que se ventilan. Si el medio se niega a facilitar su concurso para este efecto, el juez debe en un procedimiento eminentemente cautelar y sumario determinar la procedencia de la rectificación, la cual se impondrá salvo que las pruebas aportadas indicaren claramente que el relato del actor carece de todo sustento o resulta ser manifiestamente no ajustado a la verdad. Con posterioridad, sin embargo, la persona que se considera agraviada puede perseguir que contra el comunicador se dicte una condena judicial relativa a su responsabilidad civil o penal. En el proceso ordinario, a diferencia del primero, se indaga exhaustivamente sobre la verdad o la exactitud de la información, puesto que sólo así podrá deducirse o negarse la condigna responsabilidad. El fallo de tutela sobre la rectificación, en consecuencia, no produce cosa juzgada respecto del proceso judicial ordinario que se dirija a establecer la responsabilidad eventual del comunicador, que podrá llegar a conclusiones distintas sobre los extremos inicialmente discutidos.

La relación entre estos dos procedimientos (cautelar uno y definitivo el otro) y su función específica, podría hacer plausible crear una alternativa al primero, habilitando, como lo hace la ley examinada, a una instancia administrativa para definir la viabilidad inicial de la rectificación cuando a ella hubiere lugar. No obstante, el procedimiento administrativo aún teniendo también naturaleza sumaria y cautelar y subordinándose a la decisión del juez contencioso administrativo, en todo caso por no estar dirigido por un juez independiente e imparcial recorta las garantías constitucionales de un titular de derechos fundamentales reconocidas por la Constitución y los tratados internacionales. La protección cautelar, de otro

lado, reviste enorme importancia y, ciertamente, no se suple con la posterior revisión del juez administrativo la que sobreviene en un momento posterior cuando publicar o no publicar la rectificación solicitada, apreciando los motivos y las pruebas que militan en un sentido y en otro, desde el punto de vista de la audiencia y de las personas concernidas, ha podido para entonces perder trascendencia y utilidad.

Por lo demás, definir la procedencia del derecho a la rectificación, más que una facultad administrativa punitiva que bien podría recaer sobre responsabilidades ulteriores a la emisión de la información, traslada a la administración el poder de decidir sobre lo que puede o no ser publicado. Si a este hecho se suma la circunstancia de que la resolución del asunto se confía a la administración, contra cuya intervención la libertad de expresión se construyó originariamente como derecho de libertad, se concluye que el precepto acusado vulnera los derechos consagrados en el artículo 20 de la Constitución Política y pone en serio peligro el sistema de comunicación social.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 30 de la Ley 182 de 1995, salvo las expresiones “El afectado podrá presentar inmediatamente su reclamo ante la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, la cual decidirá definitivamente dentro de un término de tres (3) días hábiles” y “ En este caso, no podrá solicitarse la valoración del testimonio de persona no identificada” del numeral 2) y “como de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión,” del numeral 3) y los párrafos primero y segundo, que se declaran INEXEQUIBLES.

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

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-162/00

JUNTA DIRECTIVA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Constitucionalidad de sanciones por incumplimiento de obligaciones (Salvamento de voto)

JUNTA DIRECTIVA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Sanción al medio que omite responder oportunamente al reclamante sobre rectificación (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-2475

Los suscritos magistrados, aunque compartimos la decisión de la Corte en cuanto a la reivindicación de la facultad judicial para definir si cabe o no la rectificación, y también en lo referente a la exequibilidad de la primera fase del procedimiento administrativo referente a solicitudes de rectificación para obtener que el derecho fundamental correspondiente se desarrolle y ejerza en condiciones de equidad, como lo manda el artículo 20 de la Constitución, discrepamos de la inconstitucionalidad declarada respecto del párrafo primero del artículo 30 demandado.

A nuestro juicio, desaparecida -por virtud del fallo, en decisión que respaldamos- la posibilidad de que sea la Comisión Nacional de Televisión -ente administrativo- la que resuelva sobre si el medio, más allá del trámite mismo de la solicitud de rectificación, está obligado o no a rectificar (asunto que corresponde inicialmente a la evaluación del propio medio y, en caso de persistir la controversia, al juez de tutela), nada obsta para que el mencionado organismo, con miras a la efectividad de la norma, pueda sancionar al medio que ha omitido responder oportunamente al reclamante sobre la rectificación que pide. Como ya no lo sancionaría por no rectificar, sino por no responder, ello encaja sin dificultad en el ámbito propio de sus competencias, que no lesionan la Constitución, según lo admite la Corte al declarar exequible el artículo 30 en sus numerales 1 a 4.

Es nuestro criterio el de que, al haber suprimido las sanciones -que, se repite, no son inconstitucionales en sí mismas, pues el legislador goza de atribuciones para preverlas-, se ha dejado la norma incompleta, y se ha convertido en inútil el valioso apoyo administrativo que ella preveía para asegurar la efectividad y oportunidad del auténtico ejercicio del derecho a pedir rectificación cuando una persona considera que con informaciones suministradas por medios de televisión se la calumnia, difama u ofende, afectando su derecho fundamental a la honra y al buen nombre.

Al menos la posibilidad de multas habría sido valiosa para que el precepto no se quedara escrito, como en efecto ha ocurrido.

Quizá habría sido más coherente la Corte Constitucional si hubiese declarado inexecutable toda la disposición, como lo pretendía la ponencia original, aunque tal opción no la compartimos. Pero, al haber dictaminado como executable su primera parte y como inconstitucional la segunda, ha incurrido en una insalvable contradicción.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-162/00

LEY ESTATUTARIA-Violación de la reserva (Salvamento parcial de voto)

LEY ESTATUTARIA SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES-Legislator ordinario debe respetar reserva (Salvamento parcial de voto)

LEY ESTATUTARIA SOBRE DERECHO A LA RECTIFICACION DE INFORMACION-Reserva de procedimiento (Salvamento parcial de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra

el artículo 30 de la Ley 182 de 1995

Actor: Enrique José Arboleda

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Con todo respeto, discrepo parcialmente del criterio mayoritario. En mi concepto, la norma examinada en su integridad ha debido declararse inexecutable. Además de los vicios identificados en la sentencia, creo que se vulneró la reserva de ley estatutaria, como lo sostuve en la ponencia que originalmente presenté a consideración de la Sala Plena, y que en este aspecto no fue acogida. Por ello, a continuación transcribo esa parte de la ponencia. La Corte ha sido reacia a reconocer la existencia de la reserva de ley estatutaria. Soy consciente de los motivos de conveniencia que motivan esta tradicional inhibición de la Corte, pero la circunstancia de que se trata de una garantía de la defensa de los derechos fundamentales y de una exigencia de la Carta, no puede continuar siendo soslayada por la Corte.

“La Corte Constitucional con el objeto de impedir una indeseable petrificación del ordenamiento jurídico y, además, en aras de reservar el mayor ámbito posible a la democracia representativa que se sustenta en principio de la mayoría simple, ha limitado el alcance de las leyes estatutarias a la regulación de los aspectos estructurales y centrales de las materias sobre las que recaen. De este modo el legislador ordinario, respetando los principios medulares de la regulación – cometido propio de la respectiva ley estatutaria cuyo propósito es establecerlos -, puede determinar las políticas y los desarrollos normativos que en cada momento histórico considere más adecuados.

Se ha sostenido con razón que el legislador estatutario complementa la obra del constituyente y que por ello el consenso que ha de soportar su decisión debe ser mayor que el ordinario, a lo que se agrega la revisión de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional. Esta función atribuida al legislador estatutario en verdad se desvirtuaría si trascendiera la fijación de las coordenadas básicas de un determinado derecho o de los procedimientos de garantía y se adentrara en el terreno de su regulación exhaustiva.

De la misma manera, el legislador ordinario debe respetar la reserva de ley estatutaria y le está prohibido hacer caso omiso del procedimiento esencial de adopción de esta normativa cuando se proponga expedir el régimen básico de cada derecho fundamental. Las mayores exigencias y obstáculos institucionales que deben superarse para que el congreso dicte una

ley estatutaria, se explican por su proximidad con la Constitución como que aquélla contribuye a delinear definitivamente su diseño y garantías. Desde luego la tarea del legislador estatutario no se asimila a la cumplida por el constituyente, pero por sus implicaciones requiere de un mayor consenso parlamentario y, aprobada la iniciativa, de un control previo de constitucionalidad. Estos requisitos no son ociosos, puesto que en ellos descansa una de las más importantes garantías de los derechos fundamentales.

El examen atento de la norma acusada lleva a concluir que la ley ordinaria se ha ocupado de regular los elementos esenciales del derecho a la rectificación en condiciones de equidad, por lo que respecta a la televisión como medio de comunicación masiva. En efecto, el legislador ha concebido un completo régimen de protección de este derecho, que se encarga de definir en sus aspectos esenciales y que se garantiza a través de un procedimiento que configura de manera completa. La ley señala el ámbito esencial que integra el derecho, enuncia sus titulares, determina los sujetos pasivos y define un procedimiento administrativo de protección. Ningún aspecto estructural o esencial de este derecho, ha dejado de ser regulado en la norma acusada.

Podría aducirse que la ley estatutaria debería tratar de la rectificación en general y, por su parte, la ley ordinaria hacerlo en relación con cada medio específico de comunicación masiva. La regulación del derecho a la rectificación en programas de televisión, por consiguiente, podría desarrollarse en una ley ordinaria. A juicio de la Corte, este hipotético reparto de competencias entre el legislador ordinario y el estatutario, sería puramente formal y podría conducir a la erosión de la reserva de ley estatutaria. Bastaría que por separado el legislador ordinario regulara el derecho a la rectificación en relación con los distintos medios de comunicación masiva, para que terminara por eludirse la exigencia constitucional que impone la reserva de ley estatutaria.

También podría alegarse que la ley demandada articula como mecanismo de protección del derecho a la rectificación, un procedimiento administrativo, complementario de las acciones judiciales de rigor. La Constitución no descarta que la protección de un derecho fundamental, pueda combinar tanto mecanismos administrativos como judiciales; finalmente, la defensa de los derechos corresponde a un fin del Estado cuya efectividad requiere del concurso de la administración y de los jueces. Empero, la reserva de ley estatutaria se extiende a los “procedimientos y recursos” destinados a proteger los derechos fundamentales, sin hacer

distinción alguna.

En todo caso, la reserva de ley estatutaria, en este caso, se justifica en otra razón adicional. El derecho a la rectificación, representa frente a la libertad de expresión y a los derechos a informar y a ser informado, una limitación que se ha considerado legítima. Regular este derecho necesariamente comporta efectos directos y de enorme incidencia en los derechos fundamentales que se acaban de mencionar. Esto indica que así se trate de establecer un procedimiento de protección de un derecho fundamental, básicamente radicado en la administración, ello no es óbice para que se excluya de la reserva de ley estatutaria.

La Corte, finalmente, observa que la primera fase del procedimiento no se ofrece como medio alternativo de defensa, que opere sin perjuicio de las acciones judiciales. Esto último sólo se presenta respecto de la segunda fase, la cual se contrae a reclamar ante la Comisión de Televisión el cumplimiento del derecho a la rectificación, en este evento en vista de que el medio o le ha negado dicho derecho o simplemente no ha dado respuesta al mismo”.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado