

Sentencia C-333/99

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Facultad interventora

La expresión acusada ha atribuido a la CNTV una facultad que se inscribe dentro de sus posibilidades constitucionales relativas a cumplir la política en televisión, pues la ley ha determinado la orientación de tal política, y ha establecido que se deben evitar los abusos del poder económico que podrían afectar el pluralismo informativo, mientras que corresponde a la CNTV la ejecución de dicha política, señalando en qué casos concretos procede calificar un evento como de interés para la comunidad, a fin de permitir su transmisión por todos los operadores. No hay entonces violación de la reserva de ley en la expresión acusada, ya que ésta establece una facultad de intervención compatible con la naturaleza de las funciones constitucionales de la CNTV.

LIBERTAD ECONOMICA-Restricción

En el presente caso, la ley puede estar limitando el ejercicio de una libertad económica, pero tal restricción encuentra perfectamente sustento en la Carta, ya que por medio de ella se pretende satisfacer una finalidad constitucional de enorme trascendencia, como es garantizar el pluralismo informativo y evitar la indebida injerencia de los poderes económicos en la difusión de la televisión en nuestro país. La medida es además adecuada para tal efecto, puesto que, para evitar que una programadora pueda imponer su perspectiva sobre un acontecimiento de interés para toda la comunidad, gracias a un derecho de exclusividad o una posición monopolista, la expresión acusada faculta a la CNTV a declarar el evento como de interés general y permitir su difusión por todos los operadores, en igualdad de condiciones, con lo cual se asegura, como bien lo señala la Vista Fiscal, una visión pluralista de un acontecimiento.

LIBERTAD ECONOMICA-Alcance

El concepto de libertad económica debe ser entendido, como la facultad que tienen las personas de realizar actividades de naturaleza económica, a fin de mantener o incrementar su patrimonio. Sin embargo, las actividades que conforman dicha libertad, están sujetas a las

limitaciones impuestas por la prevalencia del interés general, por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado, y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que esta Corte ha establecido con el fin de garantizar la armonía en el ejercicio de los diferentes derechos.

En aras de un efectivo cumplimiento de la responsabilidad social que acompaña la actividad informativa, el Estado puede y debe intervenir cuando ello sea necesario dentro del proceso comunicativo social, – en los términos que evidentemente fije la Constitución y la ley –, para fomentar el pluralismo y asegurar el libre flujo de la información que una comunidad necesita para cumplir con sus expectativas respecto al acceso al conocimiento y al adecuado ejercicio del control político. Tales aspiraciones democráticas, deben ser garantizadas por la CNTV, en virtud de sus funciones constitucionales y legales, ya que pueden verse seriamente minimizadas e interferidas en casos de concentración económica indebida, por las empresas u operadores de los medios de comunicación, facilitando la ausencia de transparencia derivada de la manifestación de intereses económicos ajenos a tales necesidades sociales. Es necesario tener en cuenta que, “el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice la televisión, y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política, o más grave aún, de los grupos económicos dominantes”. En consecuencia el fin perseguido por el Legislador al conferir a la CNTV herramientas para controlar los monopolios y derechos de exclusividad respecto a eventos de interés general, y con ello el acceso de todos los medios a la transmisión de información relevante para la sociedad colombiana, es un objetivo claramente constitucional que fortalece el derecho a la información y su alcance social a través del pluralismo de los medios informativos.

LIBERTAD ECONOMICA Y EXPROPIACION-Restricción

La medida fijada por el Legislador, no es entonces desproporcionada, teniendo en cuenta, además, que el cargo del actor sobre la violación de derechos adquiridos carece de sustento pues se funda en una confusión entre la restricción a la libertad económica y la expropiación. En efecto, nótese que todo este razonamiento del actor reposa en la idea de que la CNTV va a autorizar arbitrariamente la difusión por todos los programadores de espectáculos artísticos, sobre los cuales una determinada empresa podía haber adquirido una exclusividad

de transmisión. Sin embargo, la Corte entiende que ése no es el sentido de la expresión acusada, puesto que la norma señala expresamente que debe tratarse de eventos que tengan un interés para toda la comunidad, esto es, de acontecimientos frente a los cuales existe un interés legítimo y cierto de parte de la ciudadanía por conocer qué ha ocurrido, - hechos objetivos de trascendencia nacional -, caso en el cual resultaría desproporcionado, como se dijo, que una sola programadora presentara la única perspectiva de los hechos. Frente a ese tipo de acontecimientos, y en función de la protección del interés general y del pluralismo informativo, que prevalecen en principio sobre los derechos patrimoniales de los programadores (CP arts 1º, 20 y 58), bien puede la ley restringir los alcances de los derechos de exclusividad de transmisión, por lo cual no podría ninguna programadora pretender la titularidad de ese derecho patrimonial, siempre y cuando la restricción se genere a par, respecto de circunstancias no amparadas por derechos adquiridos. No existe pues tampoco desconocimiento de tales derechos como lo afirma el demandante, por lo cual la Corte concluye que la facultad conferida por la expresión impugnada a la CNTV se ajusta a la Carta.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Razonabilidad de las decisiones

Cuando la CNTV recurre a alguna de las atribuciones que en cabeza suya se han radicado por parte del legislador, es claro que, a riesgo de sacrificar los objetivos que se le han encomendado, no debe hacerlo de manera arbitraria sino en atención a los presupuestos definidos en las normas vigentes que guían su proceder y, por ende, en atención a las circunstancias fácticas debidamente comprobadas en cada uno de los eventos. La Corte considera que ese margen de apreciación que se le atribuye a la Comisión, no es contrario a la Constitución, porque deriva del cumplimiento de las funciones propias del organismo y del control que debe ejercer para cumplir con sus fines.

ACTO DISCRECIONAL-Control judicial

La actuación discrecional no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya sea por falsa motivación o por desviación de poder, porque dentro del contenido de legalidad del acto administrativo en comento se encuentran tanto el motivo como la finalidad de la potestad.

Referencia: Expediente D- 2217

Norma acusada: Artículo 29 (parcial) de la Ley 182 de 1995.

Demandante: Jorge Arango Mejía.

Temas:

Libertad económica, reserva legal y competencias regulatorias de la Comisión Nacional de Televisión.

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, Martha Victoria Sáchica Méndez, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Arango Mejía presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 182 de 1995, la cual fue radicada con el número D-2147. La demanda es admitida, se fija en lista para las intervenciones ciudadanas y se corre traslado al Procurador General para que rinda el concepto de rigor. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el artículo acusado y se subrayan los apartes impugnados.

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”.

(...)

“Artículo 29. Libertad de Operaciones, Expresión y Difusión. El derecho de operar y explotar medios masivos de televisión debe ser autorizado por el Estado y depender de las posibilidades del espectro electromagnético, de las necesidades del servicio y de la prestación eficiente y competitiva del mismo. Otorgada la concesión, el operador o el concesionario de espacios de televisión hará uso de la misma, sin permisos o autorizaciones previas. En todo caso, el servicio estará sujeto a la intervención, dirección, vigilancia y control de la Comisión Nacional de Televisión.

Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo, los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la Comisión Nacional de Televisión, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión, protegen a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana. En especial, la Comisión Nacional de Televisión, expedirá regulaciones tendientes a evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad y podrá calificarlos como tales, con el fin de que puedan ser transmitidos por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones.

La Comisión Nacional de Televisión reglamentará y velará por el establecimiento y difusión de franjas u horarios en los que deba transmitirse programación apta para niños o de

carácter familiar.

Los operadores, concesionarios del servicio de televisión y contratistas de televisión regional darán cumplimiento a lo dispuesto en la ley sobre derechos de autor. Las autoridades protegerán y atenderán las peticiones o acciones judiciales que éstos les formulen cuando se transgredan o amenacen los mismos.

Parágrafo. Todos los canales nacionales, regionales, zonales y locales deberán anteponer a la transmisión de sus programas un aviso en donde se indique en forma escrita y oral la edad promedio apta para ver dicho programa, anunciando igualmente si contiene o no violencia y a su vez la existencia de escenas sexuales para público adulto, esto con el objetivo de brindar un mejor servicio a los televidentes en la orientación de la programación”.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las expresiones acusadas violan los artículos 58, 150 (numerales 2º y 21) y 333 de la Constitución. Según su criterio, el primer problema constitucional que plantea la norma es si la ley puede “facultar a la Comisión Nacional de Televisión para limitar el alcance de la libertad económica, o si, por el contrario, los límites a esa libertad económica solamente puede fijarlos el mismo legislador”. El demandante, con base en referencias a la sentencia T-425 de 1992 de esta Corte, considera que los límites a la libertad económica sólo pueden ser impuestos por el Congreso, sin que pueda encomendar esta facultad en ninguna otra autoridad u organismo. Por ello, según su parecer, no puede la ley “delegar en un organismo como la Comisión Nacional de Televisión la facultad de limitar la libertad económica”. Ahora bien, agrega el actor, la norma acusada faculta a esa comisión a calificar como de “interés común” diversos eventos, lo cual permite que éstos “sean transmitidos por todos los operadores del servicio de televisión en igualdad de condiciones”. De esa manera, según el actor, “la Comisión recorta la libertad económica” ya que “tales espectáculos demandan cuantiosas erogaciones”, y si bien una parte “se financia con lo que pagan los espectadores que asisten; otra parte, generalmente la mayor, corresponde precisamente a lo que pagan quienes adquieren el derecho a la transmisión por la televisión, en algunos casos exclusivamente”. El demandante concluye entonces al respecto:

En segundo término, el actor plantea que la norma acusada contiene una atribución contraria a la libre competencia, consagrada por el inciso segundo del artículo 333 de la Carta. Según

su criterio, la autorización conferida a la Comisión Nacional de Televisión para calificar como de “interés común” la presentación de diversos eventos y permitir que sean transmitidos por todos los operadores del servicio de televisión en igualdad de condiciones, afecta la libre competencia, que es una de las expresiones esenciales de la libertad económica, por cuanto vulnera los derechos de los operadores que adquieren la exclusividad en la presentación de un evento. El demandante argumenta entonces que los interesados en la transmisión por televisión de un espectáculo organizado y financiado por una persona pueden competir por adquirir el derecho correspondiente, de suerte que la “libre competencia entre ellos determinará cual ofrece las condiciones más favorables desde el punto de vista del organizador y, por lo mismo, titular original del derecho.” Sin embargo, “cuando la Comisión Nacional de Televisión declara de interés común un evento y faculta a todos para transmitirlo, hace desaparecer la libre competencia, pues ésta no existe en relación con los bienes que a todos pertenecen.” El actor concluye al respecto:

“Es evidente que la norma del inciso segundo del artículo 29 de la ley 182, so pretexto de defender el interés común, autoriza a la CNTV para limitar la libertad económica y eliminar la libre competencia. Piénsese en que lo que es un bien valioso (el derecho a la transmisión de un espectáculo), deja de serlo si se permite que todos disfruten de él. Desaparece, igualmente, la competencia pues ésta no existe en torno a lo que carece de valor.

Es claro que con medidas como la contemplada en la norma legal que se analiza, no se tutela un derecho fundamental. El derecho a la información se satisface por otros medios. Pero no existe un derecho fundamental a transmitir por TV un determinado espectáculo.

Por el contrario: en ejercicio de la libertad económica y de su propia iniciativa, cualquier persona puede organizar un espectáculo y decidir a quién cederá los derechos para su transmisión. Por adquirir ese derecho, competirán libremente los interesados.”

Finalmente, el demandante considera que la norma impugnada afecta la propiedad y los derechos adquiridos, puesto que “quien organiza y financia la presentación de un espectáculo público, tiene un derecho adquirido, que es el derecho a transmitirlo por televisión y a cobrar la entrada a quienes asistan a él”. Según su parecer, este derecho “ha sido adquirido con arreglo a las leyes civiles, y está protegido por la Constitución”, por lo cual debe ser respetado por el Estado. Por ende, argumenta el actor, en la medida en que la

disposición acusada faculta a la Comisión Nacional de Televisión a declarar que un evento es de interés común y, como consecuencia de ello, permitir a todos su transmisión, en la práctica desconoce el “derecho del organizador o de la persona que lo haya adquirido de éste” ya que este derecho “desaparece, pierde su valor, como resultado de la declaración de la Comisión”. Esta acción de la Comisión, concluye el demandante, equivale a una expropiación que es inconstitucional, pues no se somete a los procedimientos que regulan la expropiación, ni indemniza previamente al titular del derecho expropiado.

IV- INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

4.1. Intervención de la Comisión Nacional de Televisión.

El ciudadano Alvaro Pava Camelo, en representación de la Comisión Nacional de Televisión, interviene para defender la norma acusada. Según su criterio, con fundamento en el artículo 75 de la Carta, es claro que la Comisión Nacional de Televisión es la entidad autónoma nacional “a quien corresponde en representación del Estado la titularidad y reserva del servicio público de televisión, desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con ese servicio público, regular el servicio e intervenir, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético utilizado para su prestación con el fin de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, y evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación”. Por ello, agrega el ciudadano, es claro que cuando esta Comisión interviene en la televisión “para garantizar el pluralismo informativo, la competencia, y evitar las prácticas monopolísticas”, en manera alguna “limita el alcance de la libertad económica, ni es contraria a la libre competencia, ni mucho menos desconoce el derecho a la propiedad, ya que lo único que busca con la misma es un beneficio para la comunidad.” El ciudadano concluye entonces que la disposición impugnada, al facultar a la Comisión para calificar como de interés para la comunidad un evento, “no está limitando la libertad económica de los operadores del servicio, al contrario, lo que busca es que haya una libre competencia económica, ya que el evento, por ser de interés para la comunidad debe ser transmitido en igualdad de condiciones, sin desmedro de alguno de ellos.” Además, según su parecer, esta facultad es propia de la Comisión, pues “no se puede pretender que el legislador mediante una ley establezca cuales eventos son de interés para la comunidad, ya que, como quedó establecido anteriormente, el servicio público de televisión esta regulado por esta Entidad, con base en la autonomía establecida en los

artículos 75, 76 y 77 de la Constitución.”

De otro lado, el ciudadano agrega que la televisión es un servicio público, por lo cual, el interés público prevalece sobre el privado. Según su criterio, es entonces razonable que la ley faculte a la Comisión para que, en nombre del Estado, califique ciertos eventos como de interés para la comunidad, por ejemplo por ser una información general que debe ser conocida por todo el país, a fin de que el evento sea emitido por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones, pues de otra forma se estaría obstruyendo el acceso “a este servicio público, que como bien es sabido es el medio de comunicación de mayor penetración en el mundo contemporáneo”. El actor concluye entonces que si bien es cierto que la libertad económica puede ser restringida única y exclusivamente por el Congreso, igualmente es cierto que “éste debe establecer los mecanismos para evitar y controlar los abusos que personas o empresas hagan de su posición dominante, y uno de ellos es precisamente el establecido en la norma objeto de demanda.”

El interviniente considera también que el actor yerra cuando afirma que la intervención de la Comisión Nacional de Televisión en estos casos se hace “con el fin de que se beneficien los operadores del servicio al transmitirlo”, ya que lo que se busca realmente “es que la comunidad se beneficie de él.” Según su parecer:

“No se puede pretender que los eventos a los que se refiere la norma demandada sean ‘espectáculos’ como se afirma en la demanda, ya que éstos deben obedecer a un contenido de interés para la comunidad. Como ejemplo tenemos lo establecido en la ley 387 de 1997 en donde se estableció que el Gobierno Nacional, diseñara el plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada con el fin, entre otros, de ‘diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad orientadas a la prevención y superación de las causas del desplazamiento forzado’ (artículo 9º y 10, numeral 2º), y dentro de este Plan le corresponde a la Comisión Nacional de Televisión, junto con otras entidades gubernamentales adelantar programas relacionados con el tema, que no serían posibles si no tiene acceso a la televisión pública, para declarar de interés para la comunidad eventos relacionados con los desplazados, para que sean conocidos por todo el país, ya sean producidos por los particulares o por entidades gubernamentales.”

Finalmente, el ciudadano considera que el cargo sobre expropiación carece de sustento por

cuanto el único efecto de la calificación de la Comisión de un evento “es que sea transmitido por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones, a efectos de evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad, pero en momento alguno el Estado lo expropia para su beneficio, la única beneficiada es la comunidad”.

4.2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La ciudadana Gloria Lizeth Pulgarín Ayala interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la expresión impugnada. Según su parecer, el actor exagera la reserva legal en materia de libertad económica, pues si bien corresponde en principio al Congreso delimitarla, “éste puede facultar -incluso por vía implícita- a otros entes para que desarrollen temas de libertad económica”. La interviniente cita entonces en su apoyo amplios apartes de la sentencia C-398 de 1995 de esta Corte, y concluye que bien podía la norma acusada conferir a la Comisión Nacional de Televisión la facultad de intervenir, en nombre del Estado, en este servicio público.

De otro lado, la ciudadana agrega que en la televisión prevalece el “interés público sobre el privado”, por lo cual, si la Comisión Nacional de Televisión califica un evento como de interés público, “es claro que se tiene en mira el cumplimiento de los fines sociales del Estado, al cual representa”, por cuanto el legislador le atribuyó esa facultad para desarrollar el 76 de la Carta. Según su criterio, esta facultad pretende “evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad”, por lo cual estimula “la competencia, la cual no necesariamente se promueve dejando todo en manos del mercado como pretende el demandante -o de lo contrario ninguna norma sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas tendría sentido, empezando por la ley Sherman de Estados Unidos o el Tratado de Roma-, sino que por el contrario se requiere la intervención estatal para que esa promoción sea adecuada.” La ciudadana agrega entonces que “ningún derecho es absoluto” y que las normas constitucionales deben interpretarse armónicamente, por lo cual “no puede hacerse un llamado a la victoria de los intereses particulares para enervar la constitucionalidad que debe reconocerse al aparte cuestionado del artículo 29 de la ley 182 de 1995, en contra de la prevalencia del interés general, la cual es característica del Estado Colombiano”. Además, según su parecer, en la medida en que el precepto cuestionado beneficia a las mayorías, “también está dando cumplimiento al principio democrático que pregonan la Constitución.”

Por último, la interviniente considera que el cargo sobre expropiación expresa más un temor infundado del demandante que una verdadera acusación contra la norma impugnada, ya que la Comisión Nacional de Televisión expide la reglamentación del caso, con el fin de garantizar los fines propios de ese servicio público y proteger a la familia y a los grupos vulnerables. Estas regulaciones “tienen que corresponder con la finalidad social del Estado y coincidir con el respeto por la propiedad privada, pero atendiendo el interés público o social que impregna la concepción de aquella en nuestra Constitución (art. 58 C.P.).”

V- DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la expresión acusada. El Ministerio Público comienza por analizar, con fundamento en las sentencias C-497 de 1995 y C-711 de 1996, las finalidades constitucionales de la televisión, y concluye que su manejo “por parte del Estado debe tener en cuenta los valores representativos del sistema democrático participativo, el cual constituye el marco jurídico político dentro del cual han de desarrollarse tanto las instituciones pública como las privadas. Entre estos valores se encuentra, en primer lugar, el pluralismo ideológico y político, el cual aparece consagrado como principio fundamental de la Carta.” Por ello, en opinión de la Vista Fiscal, la intervención estatal en este campo debe “tener en cuenta el carácter pluricultural y pluriétnico de nuestra nacionalidad.” El Procurador considera entonces que la norma acusada protege el pluralismo y el derecho a la información de los ciudadanos ya que permite que los eventos de interés para la comunidad puedan ser transmitidos por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones, con lo cual salvaguarda el derecho fundamental de todos los ciudadanos “para obtener distintas versiones de un acontecimiento que por su naturaleza concierne a los miembros de esa comunidad, la cual en razón de su heterogénea conformación, para ser adecuadamente informada, debe contar con esas distintas versiones.” El Ministerio Público concluye entonces al respecto:

“No sólo es el pluralismo como valor principal de una democracia el que es protegido mediante esa medida legal de amplitud informativa, ya que con dicha medida se tutela igualmente el derecho fundamental de toda persona a recibir información veraz e imparcial, derecho que en el caso de la transmisión de eventos de interés para la comunidad, seguramente tendría menguada realización si los elementos de juicio acerca de dichos

eventos fueran suministrados de manera excluyente y unilateral por un sólo operador del servicio de la televisión.

Contrario a lo planteado por el demandante, antes de ir en contravía del derecho a la libertad económica, la disposición acusada propicia, como expresamente en ella se dice, el ejercicio de esa libertad. El otorgamiento exclusivo para la transmisión de eventos como los señalados, a un determinado operador de la televisión, contribuiría a la práctica de actividades monopolísticas, las cuales en razón de su naturaleza excluyente bloquearían el acceso a la opinión pública de los demás operadores que no tuviesen el privilegio de ser seleccionados.

A lo anterior pueden agregarse la circunstancia agravante de afectar un derecho que constituye uno de los pilares de la organización democrática como es el derecho a la igualdad, pues colocaría en circunstancias de inferioridad a todos aquéllos operadores que presentando condiciones técnicas iguales, sin embargo serían excluidos de la posibilidad de transmitir acontecimientos respecto de cuyo conocimiento existe un interés general.”

De otro lado, el Procurador precisa que si bien al Legislador le compete determinar la política a seguir en materia de televisión, lo cierto es que a la Comisión Nacional de Televisión le corresponde la dirección de esa política. Esto implica, según su criterio, que la norma acusada señaló una facultad que es propia de la órbita de las funciones de la Comisión, lo cual no significa, sin embargo, que esa atribución sea puramente discrecional, “puesto que ella debe desarrollarse acorde con las regulaciones constitucionales y los lineamientos trazados por el legislador en el diseño de la política de prestación del servicio de televisión.”

La Vista Fiscal considera que la disposición impugnada no desconoce tampoco el derecho a la libre competencia, “en tanto que precisamente ella fue concebida para evitar prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de los eventos de interés para la comunidad”. Según su criterio, “si bien no pueden desconocerse los aspectos económicos que intervienen en todo programa televisivo a cargo de los particulares”, en los casos de eventos de interés para la comunidad, “no resulta procedente que las reglas del mercado les sean aplicables.” El Ministerio Público concluye entonces al respecto:

“Identificar esos eventos con los factores que conforman el mercado a fin de pensarlos en la perspectiva de la libertad económica o de la libertad de competencia, constituye en nuestro

entender una distorsión de la naturaleza intrínseca de tales eventos, en tanto se desconocen los valores democráticos y pluralistas que en ellos están implícitos. Es más, ello significaría un retroceso a la concepción primitiva del liberalismo clásico, de acuerdo con la cual la sociedad civil se confundía con el mundo del mercado y la libertad política era reducida a la libertad económica.

En el marco del Estado Social de Derecho, así como en el de la democracia plural y participativa, la sociedad civil es la resultante de diversas lógicas de comportamiento social, de las cuales la económica, la del mercado es apenas una de ellas y, en consecuencia, no puede convertirse en la determinante de políticas reguladora de servicios públicos con la proyección social, como es la que principalmente le corresponde a la televisión colombiana.”

Finalmente, según el Procurador, la norma acusada no desconoce derechos adquiridos ya que “no puede perderse de vista que la prestación del servicio de televisión se enmarca dentro de la noción de servicio público, y que a pesar de que el Estado no lo preste en forma directa, pues la gestión del mismo la ha cedido a los particulares, a través de contratos de concesión, éste no pierde la titularidad pública sobre el servicio.” Por ello, agrega la Vista Fiscal, en estos servicios se permite “un mayor grado de intervención legislativa, la cual debe apuntar al cumplimiento de los fines previstos para todos los servicios públicos y en especial a los señalados por el Constituyente específicamente para la televisión.” En tales condiciones, concluye el Ministerio Público, “en los contratos que celebren los operadores privados en relación con la transmisión de eventos, en los que se pacte la cláusula de exclusividad, siempre ha de condicionarse su ejecución a la posible calificación que del evento pueda hacer la CNTV como de ‘interés para la comunidad’”.

VII- FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 29 (parcial) de la Ley 182 de 1995, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una ley de la República.

Los asuntos bajo revisión.

2- La norma acusada faculta a la Comisión Nacional de Televisión (de ahora en adelante CNTV) para que califique ciertos eventos como “de interés para la comunidad”, caso en el cual podrán “ser transmitidos por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones.” El actor considera que esa competencia desconoce la reserva legal en materia de libertad económica, ya que sólo el Congreso puede limitar ese derecho, sin que pueda delegar esa posibilidad en una entidad como la CNTV. Además, según su parecer, esa facultad, que se efectúa en favor del interés estrecho de los operadores, afecta la libertad económica ya que anula la competencia entre los operadores para obtener la exclusividad para transmitir ciertos espectáculos, que al ser declarados de interés para la comunidad, pueden ser transmitidos por cualquier operador. Para el actor, esta disposición autoriza entonces una suerte de expropiación sin indemnización previa, pues la decisión de la CNTV hace perder toda significación económica al derecho exclusivo a transmitir un evento, el cual pertenece originariamente al organizador del espectáculo.

Los intervinientes y la Vista Fiscal, por su parte, consideran que la disposición acusada se ajusta a la Carta, por cuanto la televisión es un servicio público y la Constitución atribuye a una entidad autónoma, como la CNTV, la intervención estatal y la regulación de ese servicio. Por ello, bien podía la ley conferir a la CNTV la facultad de declarar ciertos eventos de interés general, a fin de permitir su difusión por todos los operadores, pues de esa manera evita prácticas monopólicas en el espectro electromagnético y amplía el pluralismo informativo, con lo cual protege el derecho a la información de los colombianos. Según estas interpretaciones, no existe violación a la reserva legal, pues se trata de una facultad interventora propia de la CNTV. Y tampoco se desconoce la libertad económica ni se establece una expropiación sin indemnización, por cuanto la televisión es un servicio público, que si bien puede ser prestado por los particulares, su titularidad originaria corresponde al Estado.

Como vemos, la Corte deberá determinar si la facultad concedida por la norma acusada a la CNTV desconoce la reserva legal en materia de libertad económica, afecta inconstitucionalmente la libre competencia o desconoce derechos adquiridos, para lo cual esta Corporación comenzará por recordar brevemente el reparto de competencias entre la ley y la CNTV en el servicio público de televisión.

Libertad económica, reserva legal y facultades interventoras de la CNTV

3- Según el artículo 77 de la Constitución, a la ley corresponde determinar la política estatal en materia de televisión mientras que su ejecución y dirección concreta corresponde a la CNTV. Por ello, la Corte ha reconocido, en sentencias anteriores, las amplias facultades que tiene la CNTV en este campo, al ser el organismo estatal encargado de desarrollar la política general de televisión fijada en la ley¹. Ha dicho entonces esta Corporación:

“La determinación de una política, entendida ésta como la producción “...de orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”, implica su concepción y diseño en términos generales; su ejecución, en cambio, implica “...llevar a la práctica, realizar” (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, 1992), definir y adelantar acciones concretas de acuerdo con la política preestablecida; son pues funciones que en el caso que se analiza se complementan, que si bien tienen origen en actores diferentes, la primera está a cargo del legislador y la segunda le corresponde cumplirla al ente rector de la televisión, requieren la una de la otra para la realización del objetivo último: la definición y realización de una política de Estado en lo relacionado con el servicio público de televisión, ajena a las interferencias del gobierno de turno y de los grandes grupos económicos. Esto explica que el Constituyente haya querido garantizar que esos organismos actuaran autónomamente, esto es con independencia el uno respecto del otro.

No obstante, ello no quiere decir que uno y otra no tengan límites a sus actuaciones; el primero, el legislador, deberá diseñar la política del servicio público de la televisión en el marco de las limitaciones que emanan de las normas constitucionales y de la misma ley si es el caso; la segunda, la CNTV deberá, como lo dijo la Corte, intervenir en el manejo y gestión del espectro electromagnético en los términos que le señale la ley.²”

4- Ahora bien, en el presente caso, la ley establece una política general, que es proteger el derecho de información frente a eventuales afectaciones que podrían derivar de las prácticas monopolistas o de los derechos exclusivos de ciertas programadoras. Esa política encuentra amplio sustento en la Constitución, no sólo porque en general, corresponde al Estado evitar los abusos de posición dominante (CP art. 333) sino que, además, en el campo televisivo, es aún mayor la importancia de controlar esas prácticas, a fin de asegurar el pluralismo

informativo, que es una de las condiciones necesarias para proteger el derecho a informarse de las personas (CP art. 20). A su vez, una democracia sólo puede funcionar de manera adecuada si los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a la información y de contrastar distintas visiones de los sucesos, que sean de interés general. Por ende, como la televisión es un medio informativo de enorme incidencia social, tal y como esta Corte lo ha reconocido en anteriores oportunidades, es natural que un Estado democrático y pluralista intente mantener ese medio, libre de las influencias de los grupos económicos que puedan provocar informaciones sesgadas³. Esto explica entonces que la Constitución haya atribuido la dirección de la política estatal para la televisión a un organismo autónomo, sujeto a un régimen legal propio. Ha dicho al respecto esta Corte que:

”La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es, pues, un simple rasgo fisonómico de una entidad descentralizada. En dicha autonomía se cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.⁴”

5- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la expresión acusada ha atribuido a la CNTV una facultad que se inscribe dentro de sus posibilidades constitucionales relativas a cumplir la política en televisión, pues la ley ha determinado la orientación de tal política, y ha establecido que se deben evitar los abusos del poder económico que podrían afectar el pluralismo informativo, mientras que corresponde a la CNTV la ejecución de dicha política, señalando en qué casos concretos procede calificar un evento como de interés para la comunidad, a fin de permitir su transmisión por todos los operadores. No hay entonces violación de la reserva de ley en la expresión acusada, ya que ésta establece una facultad de intervención compatible con la naturaleza de las funciones constitucionales de la CNTV (CP arts 76 y 77).

Reconocimiento constitucional de la libertad económica y posibilidades de restricción.

6- Ahora bien, podría argumentarse, como lo hace el actor, que incluso si se concluye que la expresión acusada no desconoce la reserva de ley, de todos modos ella es inconstitucional, por cuanto vulnera la libertad económica. Sin embargo, esa objeción no tiene sustento, ya

que, en anteriores oportunidades, esta Corte ha precisado que la posibilidad que tiene la ley de restringir la libertad económica es amplia, por cuanto la Carta establece la dirección general de la economía a cargo del Estado (CP art. 334). Ha dicho al respecto esta Corporación:

“Las libertades económicas y el resto de libertades civiles y políticas no están sometidas a una misma regulación constitucional. La Constitución confiere un mayor valor a los derechos y libertades de la persona que a los derechos y libertades de contenido puramente patrimonial, ya que expresamente establece el dirigismo económico, es decir, consagra un mercado de bienes y servicios pero bajo la dirección del Estado, mientras que proscribe todo dirigismo en materia política, ética o intelectual, por lo cual se puede decir que estatuye una libre circulación de las ideas. Por eso es lícito concluir que, en términos generales, las libertades de la persona y los derechos de participación ocupan en la Constitución colombiana una posición preferente con respecto a las libertades puramente económicas.

(...)

Por eso, el juez constitucional debe actuar de manera prudente al analizar la legitimidad constitucional de una determinada regulación de las libertades económicas, por cuanto la Constitución consagra la dirección de la economía por el Estado. El juez constitucional deberá entonces respetar en general las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política. La Corte considera que en esta materia se impone el llamado criterio de la inconstitucionalidad manifiesta, por lo cual, sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma. Es decir, si la ley que regula la actividad de sociedades de contenido patrimonial no vulnera claramente la carta fundamental o establece regulaciones manifiestamente irrazonables debe ser considerada constitucional, por cuanto hay cláusulas generales que autorizan la intervención estatal en la economía.⁵”

7- Así las cosas, en el presente caso, la ley puede estar limitando el ejercicio de una libertad económica, pero tal restricción encuentra perfectamente sustento en la Carta, ya que, como se vio, por medio de ella se pretende satisfacer una finalidad constitucional de enorme trascendencia, como es garantizar el pluralismo informativo y evitar la indebida injerencia de

los poderes económicos en la difusión de la televisión en nuestro país. La medida es además adecuada para tal efecto, puesto que, para evitar que una programadora pueda imponer su perspectiva sobre un acontecimiento de interés para toda la comunidad, gracias a un derecho de exclusividad o una posición monopolista, la expresión acusada faculta a la CNTV a declarar el evento como de interés general y permitir su difusión por todos los operadores, en igualdad de condiciones, con lo cual se asegura, como bien lo señala la Vista Fiscal, una visión pluralista de un acontecimiento.

La proporcionalidad de la medida, la diferencia entre expropiación y restricción a la libertad económica, y la no vulneración de derechos adquiridos.

8- La expresión impugnada no desconoce entonces la reserva de ley y constituye un instrumento adecuado para alcanzar una finalidad constitucional importante. Sin embargo, siguiendo el argumento del actor, podría considerarse que esa facultad de la CNTV es de todos modos inconstitucional por cuanto es desproporcionada, e incluso llega a permitir la expropiación de un derecho de exclusividad, que ya había ingresado al patrimonio de una determinada programadora, con lo cual vulnera derechos adquiridos. Entra la Corte a examinar esa objeción.

9- La Corte comienza por destacar que la norma impugnada restringe una libertad económica para asegurar el pluralismo en la televisión y proteger así el derecho a la información de los ciudadanos. Es pues una tensión entre las libertades patrimoniales y el derecho fundamental a la información, que la ley la resuelve en favor del pluralismo informativo, perspectiva que se ajusta a los valores y principios constitucionales, debido no sólo al carácter fundamental del derecho a la información sino a la importancia del pluralismo en la democracia. Por ello, esta Corte ya había señalado con claridad que “ante la colisión de un derecho fundamental como la libertad de expresión o el derecho a informar, con un derecho pecuniario como el que se deriva de la propiedad de los derechos de transmisión de un determinado espectáculo, prevalecen, desde luego los primeros en tanto derechos fundamentales”⁶. Y es que, desde sus primeras decisiones, esta Corporación ha insistido en que “la libertad de expresión ocupa una posición preferente como medio de formación de la opinión pública”⁷, por lo cual es natural que tienda a prevalecer sobre derechos patrimoniales que buscan proteger intereses económicos individuales.

10- Para precisar el alcance de las consideraciones anteriores, es claro que el concepto de libertad económica debe ser entendido, como la facultad que tienen las personas de realizar actividades de naturaleza económica, a fin de mantener o incrementar su patrimonio. Sin embargo, las actividades que conforman dicha libertad, están sujetas a las limitaciones impuestas por la prevalencia del interés general (artículo 1 C.P.), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículo 333, 334 y 335 de la C.P.), y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que esta Corte ha establecido con el fin de garantizar la armonía en el ejercicio de los diferentes derechos.

Por ende, si bien la libertad de empresa, la libre competencia y la libre iniciativa privada encuentran amparo constitucional, la Carta no se circunscribe a asegurarlas “de manera absoluta, sino que pretende igualmente otorgar al Estado y a la comunidad, mecanismos para prevenir abusos y garantizar la equidad en las relaciones económicas. Por ello, la búsqueda de transparencia, la solidaridad, la interacción de los diferentes agentes y unidades económicas dentro de esquemas que promuevan la prosperidad general, la limitación en el ejercicio del poder monopolístico y del abuso de la posición dominante en el mercado, entre otros, son elementos que permiten limitar la libertad económica y de empresa”⁸ y son potestades que no pueden ser ajenas al servicio público de televisión en los términos prescritos en la norma demandada, en virtud de su impacto social y trascendencia natural del mencionado servicio.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que uno de los objetivos constitucionales más importantes, es precisamente el de “mantener y profundizar un equilibrio entre los derechos a la propiedad privada y la libertad económica, de una parte, y, de la otra, garantizar la función social de la propiedad y la intervención del Estado en la economía.”⁹ Es por ello que el Legislador tiene la potestad de intervenir y regular la libertad económica y de contratación en asuntos patrimoniales, al igual que imponer atribuciones en estas materias a los organismos competentes, como es el caso de la CNTV, fijando diversas políticas, siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y a velar por los principios constitucionales fundamentales¹⁰.

En el caso de la televisión, que es un servicio público regulado por las disposiciones de los artículos 76, 77, 365 y 369 de la C.P., el legislador ordinario tiene competencia para

establecer el régimen jurídico al cual estará sometido, “y para regular lo relativo a los derechos y deberes de los usuarios del mismo, el régimen para su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”.¹¹ Igualmente es claro que la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión y la ejecución de las políticas, está a cargo de “un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, el cual desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio correspondiente. Tales planes y programas debe ser señalados por el legislador, en cuanto a éste se le ha confiado por el artículo 77 de la Constitución la determinación de la política en la materia”¹². Por consiguiente, “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 –tales como la honra, el buen nombre o la intimidad- o con el objeto de preservar el interés colectivo.”¹³ Por ende, es legítimo que el legislador, al definir en la ley una política tendiente a garantizar el acceso de los diferentes operadores de televisión en igualdad de condiciones a los eventos de interés para la colectividad y evitar los monopolios, asegure la ejecución de tal política a través del organismo competente para ello, como es la CNTV, quien según los cambios y necesidades sociales en materia de televisión, – en cada caso concreto y orientado al cumplimiento y búsqueda de las expectativas sociales- , es quien puede en la práctica, asegurar la realización de los objetivos y derroteros fijados por el legislador.

Ahora bien, el demandante considera que tales atribuciones de la CNTV atentan contra la libre competencia económica y contra la propiedad privada, y demás derechos adquiridos. Para hacer un claro análisis de tales cargos, resulta indispensable recordar que para establecer la legitimidad de las restricciones en materia constitucional respecto de libertades económicas la Corte debe evaluar, entre otras cosas, “(i) si la limitación, – o prohibición-, persigue una finalidad que no se encuentre prohibida por el ordenamiento constitucional; (ii) si la restricción propuesta es potencialmente adecuada para cumplir el fin propuesto, y (iii) si hay proporcionalidad en esa relación, esto es, que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada”¹⁴, con el fin de establecer los alcances de la norma demandada y sus implicaciones constitucionales.

11- Así las cosas y en relación con a la finalidad buscada por el Legislador al dotar a la CNTV

de herramientas para evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad, deben precisarse inicialmente algunos aspectos relacionados con los objetivos constitucionales en materia de televisión. En efecto, no puede desconocerse que en una sociedad contemporánea, la libertad de expresión, el derecho a informar y el derecho a ser informado, al actuar de manera paralela y estructural, no sólo permiten el continuo intercambio de ideas y conocimientos desde diferentes perspectivas sociales entre los miembros de una comunidad, - a través de los medios tecnológicos diseñados para tal fin -, sino que consolidan la democracia y el pluralismo, al garantizar la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento sociales y políticas, permitir la discusión pública y generar las bases para el existencia de ciudadanos informados, críticos y activos frente a los valores, necesidades y conceptos culturales del medio en el que se desenvuelven. Informar, en éste sentido, implica la elaboración de un juicio, mediante el cual se transmite el conocimiento respecto a determinada situación o hecho. Por ende, es precisamente constitucional pretender un servicio público de televisión que mediante controles claros y definidos cuente con un proceso comunicativo de calidad, que además, respete y garantice la manifestación de diferentes perspectivas sociales y ponga de presente las necesidades y cambios de una comunidad, sin prohiar una sola forma, - por demás limitada -, de concebir la información o los acontecimientos. En éste sentido, uno de los objetivos será evitar que un solo grupo financiero o de comunicación concentre la información de manera tal que resulte supeditada a los intereses particulares y así se favorezcan los intereses de un solo conglomerado y omitan los elementos que puedan llagar a perjudicarlo¹⁵, en detrimento de la objetividad de los hechos y su comunicación. Por consiguiente, el receptor, quien es en últimas a quien va dirigida la información, tiene derecho a recibirla de manera veraz e imparcial y a conocer objetiva y equilibradamente la actualidad, tanto de los hechos y los sucesos que dan origen a la información, como de las opiniones y comentarios que ella promueve, circunstancia que pone de presente la importante función social que cumplen los medios de comunicación, como canalizadores, receptores, transmisores¹⁶ y en últimas, consolidadores de la opinión pública de una sociedad.

Por todo lo anterior, no cabe duda, que en aras de un efectivo cumplimiento de la responsabilidad social que acompaña la actividad informativa, el Estado puede y debe intervenir cuando ello sea necesario dentro del proceso comunicativo social, - en los términos que evidentemente fije la Constitución y la ley -, para fomentar el pluralismo y

asegurar el libre flujo de la información que una comunidad necesita para cumplir con sus expectativas respecto al acceso al conocimiento y al adecuado ejercicio del control político. Tales aspiraciones democráticas, deben ser garantizadas por la CNTV, en virtud de sus funciones constitucionales y legales, ya que pueden verse seriamente minimizadas e interferidas en casos de concentración económica indebida, por las empresas u operadores de los medios de comunicación, facilitando la ausencia de transparencia derivada de la manifestación de intereses económicos ajenos a tales necesidades sociales.

Por ende, tal y como lo ha señalado ésta Corporación en otras oportunidades, es necesario tener en cuenta que, “el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice la televisión, y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política, o más grave aún, de los grupos económicos dominantes”.¹⁷ En consecuencia el fin perseguido por el Legislador al conferir a la CNTV herramientas para controlar los monopolios y derechos de exclusividad respecto a eventos de interés general, y con ello el acceso de todos los medios a la transmisión de información relevante para la sociedad colombiana, es un objetivo claramente constitucional que fortalece el derecho a la información y su alcance social a través del pluralismo de los medios informativos.

12- Ahora bien, ¿Es adecuado el límite impuesto a la libertad económica, para cumplir el fin propuesto y enunciado en el punto anterior? La Corte considera que la respuesta debe ser afirmativa, a pesar de las objeciones del demandante sobre la materia. Al respecto, y contrario a las precisiones del líbelo, la Corte estima que, partiendo de un argumento ad absurdum, hay una pregunta que pone de presente la idoneidad del límite propuesto y de la consagración de las herramientas otorgadas por la norma demandada a la CNTV. En efecto ¿Qué pasaría si un solo operador del servicio, o unos pocos, debido a su gran capacidad económica pudieran adquirir la totalidad de los derechos de transmisión y exclusividad sobre eventos cuya significancia social resulte trascendental para la comunidad, impidiendo con ello el acceso de los demás operadores del servicio a ellos? La respuesta no puede ser otra: Tal potestad lesionaría claramente el anhelado pluralismo en materia de televisión que tan arduamente buscó la Constitución, porque impondría a los ciudadanos en materia de televisión una sola visión del mundo y un claro monopolio en lo concerniente a tales derechos, poniendo en peligro, igualmente, la libertad de competencia, que se vería

supeditada al arbitrio de los poderosos, en detrimento de los demás intereses sociales claramente superiores a los criterios eminentemente económicos.

En consecuencia, resulta palmario que el límite impuesto a la libertad económica por parte del Legislador, ejecutable a través de la CNTV, permite cumplir el objetivo de evitar los monopolios y exclusividades, en favor del pluralismo informativo.

13- Sin embargo, es en este punto en donde resulta perentorio preguntarse si las atribuciones impuestas por la ley a la CNTV para evitar el monopolio y asegurar el acceso de todos los operadores al cubrimiento de eventos de interés, resultan proporcionales y razonables en relación con las restricciones y derechos alegados por el demandante, en especial respecto a sus acusaciones relativas al derecho a la propiedad y la expropiación.

Al respecto, es importante precisar que la atribución que el legislador confiere en cuanto a la ejecución de políticas a la CNTV, es la de expedir hacia el futuro, regulaciones en estas materias que garanticen los objetivos constitucionales antes descritos y que determinen los eventos de interés para la comunidad a los que deben acceder todos los operadores en casos concretos. Si bien, - como se dijo -, tales competencias restringen la libertad económica en los términos señalados con anterioridad, es claro que los fines buscados no son los de favorecer a un grupo reducido de operadores como lo pretende el demandante, sino por el contrario, garantizar el acceso de la comunidad a visiones pluralistas y universales de los contenidos informativos. Es por ello que sin duda alguna resulta favorecida fundamentalmente la colectividad en su calidad de receptora por excelencia, y a la postre todos los operadores, ya que se protege su igualdad en el acceso a ciertos eventos fundamentales para la sociedad.

Igualmente, la Corte debe hacer un énfasis sobre la expresión regulará, de la norma demandada en lo que respecta a las atribuciones de la CNTV, en el sentido de señalar que muchas de las indicaciones que considera contrarias a la Constitución el demandante respecto de los derechos a la propiedad, responden a expectativas futuras y negativas relacionadas con eventuales actuaciones inequitativas, perturbadoras e injustas por parte de la CNTV que pueden derivarse en su sentir de la norma, y que no pueden considerarse puntualmente definidas en ella. Al respecto es claro que, si bien la potestad conferida a la CNTV de regular derechos de transmisión sobre eventos de interés a la comunidad es

abierta, en el sentido en que es ella quien debe definir aquellos eventos que sean de interés social, ello no quiere decir que ésta atribución le permita vulnerar derechos adquiridos, debidamente protegidos por la Constitución y la legislación en general. En efecto, es claro que el término “interés de la comunidad”, muy similar a la expresión “interés general”, es un término jurídico indeterminado. Sin embargo, ello no implica que por ésta razón se deba ejercer un control absoluto de la discrecionalidad de la entidad por parte del juez constitucional, con fundamento en atribuciones aparentemente desproporcionadas e indirectas, o que el juez pueda sustituir enteramente la apreciación discrecional de la Administración¹⁸ en materias que además son necesariamente de la competencia de la CNTV por expresa disposición constitucional. Tampoco implica que la CNTV pueda declarar a su bien tener cualquier evento como de interés de la comunidad, – como en el caso de los espectáculos, que es lo que preocupa al actor –, mediante la imposición de regulaciones arbitrarias y lesivas que desconozcan derechos constitucionales y restrinjan indebidamente la actividad comercial propia de los operadores de televisión. No. Lo que la ley pretende es fijar una herramienta que dentro de un ámbito medianamente singularizado, – el del “interés de la comunidad”–, permita concretar los objetivos que pretende la política señalada en la ley 182 de 1995, aunque la determinación de los eventos resulte imprecisa por el momento, teniendo en cuenta que no puede ser de otro modo ¹⁹ para el legislador. Por consiguiente, es claro que la CNTV en virtud de su competencia, deberá necesariamente definir tales eventos de una manera general, impersonal y previa y limitarse de forma cierta y precisa a aquellos, que de manera objetiva, sean manifiestamente relevantes para la comunidad y para la generación de una opinión pública plural. Por lo tanto, con fundamento en tales precisiones, podrá efectivamente hacia el futuro definir los eventos de interés para la comunidad y las limitaciones que en la transmisión y derechos se generen sobre ellos.

Ahora bien, en todo caso, el término “igualdad de condiciones” definido por la legislación, no implica en modo alguno irrespeto por los derechos patrimoniales, gratuidad en el acceso de los demás operadores a la información, o desconocimiento del derecho a la propiedad, sino que fija un objetivo en la regulación de la televisión que facilite en términos razonables el acceso de todos los operadores a eventos de interés para la comunidad. Por consiguiente, podrá la CNTV definir criterios, fijar estándares, valores pecuniarios, condiciones específicas o alternativas propias de su competencia, en las que se ejecuten los objetivos pretendidos por el Legislador para permitir de manera racional el acceso de todos los operadores a los derechos de transmisión o exclusividad en los casos de interés para la comunidad, sin

desconocer los derechos adquiridos, los patrimoniales o los de autor en cada caso concreto. El fundamento es evitar así mismo condiciones exorbitantes fijadas entre operadores, que impidan el acceso de todos, a éste tipo de informaciones. Por lo tanto, no es posible predicar de la norma demandada en sí misma considerada, consagra potestades expropiatorias. Así mismo, las regulaciones de la CNTV tampoco podrán vulnerar derechos debidamente constituidos y protegidos por la legislación partiendo de una supuesta autorización de la norma demandada, teniendo en cuenta, – como se ha dicho hasta el momento –, que tal disposición sólo presenta la política y los objetivos a regular por la CNTV, sin hacer alusión a posibilidad alguna de vulneración de derechos adquiridos. Ahora bien, es claro que una vez expedido el reglamento por parte de la CNTV es factible que algunas expectativas patrimoniales se vean restringidas hacia el futuro, por las razones previamente señaladas y respecto a situaciones concretas de interés para la colectividad. En éstos casos sin embargo, no podrán ser vulnerados los derechos adquiridos con arreglo de las leyes de manera alguna, por su expresa protección constitucional (art. 58 C.P.) y el control de las determinaciones de la CNTV en éstas materias, deberá ajustarse a las necesidades de la comunidad y a las disposiciones legales correspondientes, en cada caso concreto.

14- Por todo lo anterior, la medida fijada por el Legislador, no es entonces desproporcionada, teniendo en cuenta, además, que el cargo del actor sobre la violación de derechos adquiridos carece de sustento pues se funda en una confusión entre la restricción a la libertad económica y la expropiación. En efecto, nótese que todo este razonamiento del actor reposa en la idea de que la CNTV va a autorizar arbitrariamente la difusión por todos los programadores de espectáculos artísticos, sobre los cuales una determinada empresa podía haber adquirido una exclusividad de transmisión. Sin embargo, la Corte entiende que ése no es el sentido de la expresión acusada, puesto que la norma señala expresamente que debe tratarse de eventos que tengan un interés para toda la comunidad, esto es, de acontecimientos frente a los cuales existe un interés legítimo y cierto de parte de la ciudadanía por conocer qué ha ocurrido, – hechos objetivos de trascendencia nacional –, caso en el cual resultaría desproporcionado, como se dijo, que una sola programadora presentara la única perspectiva de los hechos. Frente a ese tipo de acontecimientos, y en función de la protección del interés general y del pluralismo informativo, que prevalecen en principio sobre los derechos patrimoniales de los programadores (CP arts 1º, 20 y 58), bien puede la ley restringir los alcances de los derechos de exclusividad de transmisión, por lo cual no podría ninguna programadora pretender la titularidad de ese derecho patrimonial, siempre y cuando

la restricción se genere a par, respecto de circunstancias no amparadas por derechos adquiridos. No existe pues tampoco desconocimiento de tales derechos como lo afirma el demandante, por lo cual la Corte concluye que la facultad conferida por la expresión impugnada a la CNTV se ajusta a la Carta.

Razonabilidad de las decisiones de la CNTV

15- Ahora bien, cuando la CNTV recurre a alguna de las atribuciones que en cabeza suya se han radicado por parte del legislador, es claro que, a riesgo de sacrificar los objetivos que se le han encomendado, no debe hacerlo de manera arbitraria sino en atención a los presupuestos definidos en las normas vigentes que guían su proceder y, por ende, en atención a las circunstancias fácticas debidamente comprobadas en cada uno de los eventos. La Corte considera que ese margen de apreciación que se le atribuye a la Comisión, no es contrario a la Constitución, porque como se apuntó, deriva del cumplimiento de las funciones propias del organismo y del control que debe ejercer para cumplir con sus fines, teniendo como norte, las pautas generales fijadas por la ley 182 de 1995, lo cual no significa que el organismo llamado a desempeñarlas traspase el horizonte delimitado por la normatividad a la que ha de ceñirse, de manera tal que pueda llegar con eficacia, a las circunstancias concretas para verificar en los eventos específicos, si se satisfacen o no los objetivos buscados, las circunstancias particulares y los presupuestos normativos. Pretender que se determinen absolutamente todas las implicaciones o alcances que puede tener el interés general respecto a la utilización del espectro electromagnético o encontrar una consagración detallada en las normas no constituye mas que una ilusión, - como se dijo -, y por ello resulta apropiada y conveniente la potestad conferida por la Legislación a la Comisión en materia de regulación. Así, fines constitucionales como los que pretende la norma demandada, quedarían desprovistos de eficacia si el organismo de control correspondiente no ejecutara las políticas que se pretenden, tal y como las ha diseñado el legislador. Así, las normas demandadas no sólo se adaptan a la constitución, sino que, además, contribuyen a garantizar su eficacia, ya que como se ha manifestado hasta el momento, de la existencia de organismos y mecanismos aptos se puede lograr un efectivo desarrollo de objetivos sociales. Al lado de la iniciativa privada y la libertad de empresa, existe una función social que implica obligaciones.

Con todo, como es obvio, la Corte precisa que la declaración de exequibilidad de la facultad

consagrada por la ley no impide que algunas actuaciones de la CNTV, en ejercicio de esa competencia, puedan ser consideradas arbitrarias. En efecto, es obvio que, como en otros eventos, esa facultad, que tiene un contenido discrecional, debe ser ejercida de conformidad al artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, según el cual, “en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.”

Por ello, y tal y como esta Corte lo ha señalado en anteriores casos, la actuación discrecional no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya sea por falsa motivación o por desviación de poder, porque dentro del contenido de legalidad del acto administrativo en comento se encuentran tanto el motivo como la finalidad de la potestad.²⁰

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión acusada del artículo 29 de la Ley 182 de 1995, la cual literalmente dice: “En especial, la Comisión Nacional de Televisión, expedirá regulaciones tendientes a evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad y podrá calificarlos como tales, con el fin de que puedan ser transmitidos por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones”, en el entendido de que la CNTV en virtud de su competencia, deberá necesariamente definir los eventos de interés para la comunidad de una manera general, impersonal y previa y limitarse de forma cierta y precisa a aquellos, que de manera objetiva, sean manifiestamente relevantes para la comunidad y para la generación de una opinión pública plural.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (e)

1 Ver, entre otras, las sentencias C-564 de 1995 y C-350 de 1997.

2 Sentencia C-350 de 1997. MP Fabio Morón Díaz.

3 Ver, entre otras, las sentencias C-497 de 1995, C-711 de 1996 y C-350 de 1997.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-497 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sentencia C-265 de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 5.

6 Corte Constitucional. Sentencia T-368 de 1998, MP Fabio Morón Díaz

- 7 Corte Constitucional, Sentencia T-403 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 8 Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 1998. M.P: Alejandro Martínez Caballero.
- 9 Asamblea Nacional Constituyente. Informe – Ponencia Comisión Quinta. Ponente, Guillermo Perry Rubio.
- 10 Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- 11 Corte Constitucional. Sentencia C-350 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.
- 12 Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 1995.
- 13 Sentencia C-073 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo
- 14 Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- 15 Ver fallo del Comité de Ética sobre el manejo de medios en el caso de un poderoso grupo económico, julio de 1990. Círculo de Periodistas de Bogotá. C.P.B.
- 16 Corte Constitucional. Ver sentencias: T-512 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T- 032 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-488 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 17 Corte Constitucional. Sentencia C-497 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- 18 Eduardo García Enterría. Democracia, Jueces y Control de la Administración. Editorial Civitas. Tercera Edición.
- 20 Ver entre otras, las sentencias C-031/95 y C-318/95. Fundamento Jurídico No 8.