

Sentencia C-810/01

NORMA ACUSADA-Sentido y contextualización

TEST DE IGUALDAD EN MATERIA ECONOMICA Y PRESUPUESTAL-Intensidad

INRAVISION-Financiación de programación

CANAL CULTURAL DE INRAVISION-Objeto

TELEVISION CULTURAL-Trato entre diversos operadores

CANAL CULTURAL DE INRAVISION Y ORGANIZACIONES REGIONALES DE TELEVISION-Financiación a cargo del presupuesto publicitario de organismos descentralizados

CANAL CULTURAL DE INRAVISION-Restricciones/CANAL CULTURAL DE INRAVISION-Financiación

El canal cultural que opera Inravisión tiene dos restricciones que le particularizan: (i) sólo puede transmitir programación de cierto tipo: aquella orientada a preservar intereses públicos, sociales, culturales y educativos; y (ii) no puede financiarse de la misma forma en que lo hace la generalidad de los operadores, por vía de la propaganda comercial; en consecuencia, sólo podrá recibir auspicios, colaboraciones o patrocinios, además de los recursos que, de conformidad con la Ley 335 de 1996, sean destinados por la Comisión Nacional de Televisión y por el presupuesto general de la Nación para que Inravisión, en tanto operador de dicho canal, cumpla con sus cometidos propios.

CADENA TRES O SEÑAL COLOMBIA-Diferencia con los demás canales

SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION-Especialidad

Ha reiterado esta Corporación en numerosas oportunidades, que el servicio público de televisión es un servicio especial, cuyas características son tan particulares que le ubican en una posición privilegiada frente a los demás medios de comunicación social, por la fuerte incidencia que tienen sobre los procesos sociales, incluso sobre aquellos que resultan menos accesibles a otro tipo de fuerzas culturales.

CANAL DE TELEVISION-Reserva legislativa ajustada a la Constitución

CANAL CULTURAL DE INRAVISION-No equiparación de situación a demás canales

No puede equipararse la situación del canal cultural que opera Inravisión con la de los demás canales, asignados a operadores públicos o privados, ya que éstos últimos no son medios a través de los cuales el Estado cumple directamente con las obligaciones que le asisten en materia de fomento a la cultura, ni cuentan con las restricciones presupuestales y de contenido arriba reseñadas.

ORGANIZACIONES REGIONALES DE TELEVISIÓN-No equiparación de situación a demás canales

CANAL CULTURAL DE INRAVISION-No equiparación de situación a demás operadores públicos o privados

LIBRE COMPETENCIA-Preservación del valor constitucional de la cultura

CANAL CULTURAL DE INRAVISION-Satisfacción de obligaciones constitucionales e internacionales del Estado

LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA-Aspectos sujetos a dinámica propia

Referencia: expediente D-3370

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21, parcial, de la Ley 14 de 1.991.

Actor: Constanza Guerra Rodríguez

Magistrado Sustanciador:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., agosto primero (1º) de dos mil uno (2001).

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, la ciudadana Constanza Guerra Rodríguez presentó demanda contra el párrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1.991, por la cual se dictan normas sobre el servicio de televisión y radiodifusión oficial.

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 No. 39.651 del 30 de enero de 1.991, y se subraya lo demandado:

LEY 14 DE 1991

(enero 29)

Artículo 21. Ingresos para el canal cultural de Inravisión, para las Organizaciones Regionales de Televisión y para la Radiodifusión Oficial. Inravisión podrá recibir aportes, colaboraciones, auspicios y patrocinios al canal de interés público operado por este Instituto y con destino también a la radiodifusión oficial. Las Organizaciones regionales de televisión pueden recibir el mismo beneficio con destino exclusivo a los programas culturales.

En ningún caso podrá incluirse propaganda comercial en la cadena tres o canal de interés público de Inravisión o en la radiodifusora oficial, diferentes del simple reconocimiento al auspicio, la colaboración o el patrocinio. Este es aplicable también a los programas culturales que se difundan por las organizaciones regionales de televisión realizados con estos recursos.

Parágrafo.- El diez por ciento (10%) de los presupuestos publicitarios anuales de los organismos descentralizados se destinará, para los fines del presente artículo distribuidos en la siguiente forma: el siete por ciento (7%) para el auspicio, colaboración o patrocinio de la

cadena tres o canal cultural de Inravisión y el tres por ciento (3%) para distribuirlo equitativamente entre las organizaciones regionales de televisión con destino a su programación cultural. Para efectos del presente artículo se entiende por organismos descentralizados los definidos en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1982 de 1974 o normas que lo reformen o adicionen. Estos organismos deberán dar estricto cumplimiento en la ejecución de sus presupuestos publicitarios.

III. LA DEMANDA

La ciudadana Constanza Guerra Rodríguez considera que la norma acusada es lesiva de los artículos 13, 333, 70 y 71 de la Constitución Política, por las razones que se resumen a continuación.

En primer lugar, afirma que el párrafo del artículo 21, demandado, establece una discriminación irrazonable y desproporcionada, al no incluir entre los beneficiarios del sistema de financiamiento allí previsto, a los concesionarios del servicio de televisión diferentes del canal cultural de Inravisión, que producen programación cultural. Por lo mismo, se viola el derecho a la igualdad de tales personas jurídicas.

Señala que el fundamento de la obligación que establece la norma para los organismos descentralizados, a saber, la de destinar el 10% de sus presupuestos publicitarios a la Cadena Tres y los programas culturales de las Organizaciones Regionales de Televisión, estriba en la obligación constitucional del Estado de promover y fomentar el acceso de los colombianos a la cultura. Sin embargo, en su criterio, tal objetivo de promoción y fomento de programas culturales sólo lo cumplió parcialmente el Legislador, en la norma demandada, puesto que únicamente incluyó a la Cadena Tres de Inravisión y a los programas culturales de los canales regionales. “Ello es perfectamente entendible en relación con la Cadena Tres o Señal Colombia y los canales regionales, en la medida en que al primero, por definición legal (art. 16, Ley 335 de 1996), le corresponde la emisión y explotación de la televisión cultural y educativa; y la programación de los segundos, igualmente por disposición legal, debe hacer énfasis en temas y contenidos de origen regional, orientada al desarrollo social y cultural de la respectiva comunidad”. Sin embargo, carece de justificación el que el legislador deje de auspiciar a los demás operadores y concesionarios del servicio de televisión que también producen programación cultural, excluyéndolos de la distribución del porcentaje presupuestal

que señala la norma demandada. Ello configura, a la luz de las normas constitucionales, un trato discriminatorio, más si se tiene en cuenta que “los principios y propósitos de la prestación del servicio de televisión no han cambiado: formación, educación y cultura, sin que el carácter comercial de unos u otros operadores y concesionarios pueda excluir dichos propósitos que deben orientar a toda la televisión colombiana”.

Para sustentar su cargo, la demandante analiza las circunstancias que podrían llegar a justificar el trato diferencial establecido en la norma, así: a) No es válido aceptar como razón de ser de la diferenciación, el que Inravisión y los canales regionales tengan un carácter público, por contraposición al carácter privado de los demás concesionarios, ya que lo que la norma protege es la programación cultural, y no la naturaleza pública o privada de los operadores del servicio; además, “dentro de los criterios determinantes en la asignación de los respectivos títulos habilitantes bien sea legales o contractuales se incluyó el cumplimiento de unas calidades y planes orientados a la promoción de la cultura, los cuales continúan en plena vigencia y así lo harán hasta la terminación de la respectiva concesión”. b) Ni la Cadena Tres o Señal Colombia, ni las organizaciones regionales de televisión, constituyen grupos marginados o discriminados, que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta frente a los demás operadores; antes bien, sus circunstancias económicas, más que desfavorable, es privilegiada, dados los ingresos que perciben. c) La distinción trazada no es proporcional, puesto que “en el momento de su expedición afectó los intereses de los concesionarios de espacios de televisión, hoy en día afecta los intereses de los operadores nacionales y locales privados y en el futuro afectará a los operadores y concesionarios que produzcan algún tipo de programación cultural”.

En segundo lugar, la demandante considera que la norma es violatoria del derecho a la competencia, y otorga un privilegio indebido a entidades cuya situación económica es más ventajosa que la de los demás operadores y concesionarios del servicio de televisión. Teniendo en cuenta que la libre competencia está protegida por el artículo 333 Superior como un derecho de todos, explica la demandante que una vez la ley 182 de 1995 abrió a los particulares la posibilidad de gestionar un servicio antes reservado al Estado, “la garantía constitucional de la libre competencia derivada de la igualdad en el sistema económico adquiere plena vigencia frente a operadores y concesionarios públicos y privados del servicio de televisión”. En ese orden de ideas, desde la perspectiva publicitaria y de audiencia, Señal

Colombia, los canales regionales y los operadores privados están en competencia dentro del mismo mercado.

Por lo mismo, explica que si en virtud de los artículos 13 y 333 de la Carta la competencia debe desarrollarse sobre la base de la igualdad entre operadores y concesionarios de naturaleza pública y privada, “es claro que en materia de promoción y fomento de programas culturales no hay competencia en términos de igualdad, debido a que Inravisión y los Canales Regionales tienen acceso a una ventaja indebida al recibir, sin esfuerzo alguno, unos recursos provenientes de los organismos descentralizados a los cuales no tienen acceso los demás operadores y concesionarios”. En consecuencia, la norma demandada se debe declarar inexecutable.

Finalmente, alega la demandante que la norma acusada desconoce el mandato de los artículos 70 y 71 Superiores, en virtud de los cuales existe para el Estado una obligación de promocionar y fomentar la cultura y otorgar, sin discriminación, incentivos a las personas e instituciones que desarrollen actividades culturales. La violación de la Carta consiste, así, en que el incentivo que otorga la norma demandada sólo se predica respecto de un grupo determinado de prestatarios del mismo servicio -los de naturaleza pública-, marginando del mismo a los demás operadores que difunden la cultura por medio de la televisión.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Comunicaciones

El ciudadano Francisco Flórez, en su calidad de apoderado del Ministerio de Comunicaciones, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, por los motivos que en seguida se reseñan.

Considera que al formular sus cargos, la demandante olvida que, en virtud de los artículos 36-4 y 355 de la Constitución, no es posible otorgar beneficios a personas privadas; por lo mismo, no debe extrañar que la norma cuya constitucionalidad se controvierte no abarque a todos los concesionarios u operadores del servicio de televisión, sino solamente a los que tienen la naturaleza de públicos.

Además, precisa que no asiste razón a la actora cuando afirma que la finalidad de la norma

demandada es la de proteger la programación cultural y no a determinado operador de televisión, puesto que la ley ha creado otros mecanismos que tienden a promover la programación cultural de la televisión en general, tal como el artículo 16, parágrafo 2, de la ley 335 de 1996, sin contar otros medios de promoción de la cultura, como la Ley 397 de 1997. Por otra parte, considera que no tiene fundamento la afirmación de la demandante según la cual Señal Colombia y los canales regionales son económicamente privilegiados frente a los demás operadores, puesto que “ni los canales regionales ni Señal Colombia tienen operación comercial ni pueden estar sujetos al mercado, enemigo por definición de la programación cultural. Tienen que ser entonces objeto de tratamiento diferencial”. Asimismo, expresa que tanto el Canal 3 como los canales regionales tienen propósitos distintos a los del resto de operadores o concesionarios, “como es el hecho de que son uno de los medios con los cuales el Estado cumple con lo previsto en el artículo 70 de la Constitución”.

En lo tocante al cargo por violación de las normas constitucionales sobre competencia económica, afirma el interviniente que “la norma demandada no tiene que ver con el mercado”. Teniendo en cuenta que la libre competencia económica, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones en aras de lograr finalidades de interés general, expresa que “la norma demandada tiene que ver con el cumplimiento de un deber constitucional a través de un mecanismo legal que redunde en la promoción de la cultura”. Es decir que, en lo que tiene que ver con ella, la libertad económica se debe limitar con miras a promover el interés público, que en este caso también está representado en “la promoción de la multiculturalidad colombiana a través de los canales regionales. Y eso no se logra con mecanismos de mercado”.

Por último, el interviniente descarta la aludida violación de los artículos 70 y 71 constitucionales, haciendo remisión a los argumentos ya expresados.

2. Intervención del Instituto Nacional de Radio y Televisión Ltda. (INRAVISION).

El ciudadano Celso Vicente Amaya Mantilla, en representación del Instituto nacional de Radio y Televisión Ltda. (INRAVISION), intervino en este proceso para oponerse a los argumentos de la demanda.

En lo tocante al cargo por violación del artículo 13 Superior, señala el interviniente que, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 335 de 1996, INRAVISION tiene como objeto social la

“determinación de la programación, producción, realización, transmisión, emisión y explotación de la televisión cultural y educativa”. Igualmente, en virtud del artículo 21 de la Ley 14 de 1991, a tal Instituto se le restringió la posibilidad de incluir propaganda comercial en la Cadena Tres, diferente del simple reconocimiento del auspicio, la colaboración o el patrocinio que haya recibido, lo cual es igualmente aplicable a los programas culturales realizados por las Organizaciones Regionales de Televisión. En ese orden de ideas, el sentido del párrafo del artículo 21 de la Ley acusada es el de proveer de recursos a tales entidades.

Señala, además, que el inciso segundo del artículo 21 demandado fue derogado expresamente por el artículo 64 de la Ley 182 de 1.995, y fue sustituido por el artículo 61 ibídem, de conformidad con el cual le corresponde a la compañía de informaciones Audiovisuales la tarea de “explotar y producir conjuntamente con INRAVISION o individualmente el servicio de televisión para la cadena tres de INRAVISION. El mismo será de carácter cultural. Los programas de la cadena tres podrán recibir aportes, colaboraciones, auspicios y patrocinios, de conformidad con la reglamentación que expida la Comisión Nacional de Televisión”. Esta última norma fue modificada por la Ley 335 de 1.996, cuyo artículo 15, párrafo, dispone que “En todo caso los programas de la Cadena Tres o Señal Colombia podrán recibir aportes, colaboraciones, auspicios y patrocinios, de conformidad con la reglamentación que expida la Comisión nacional de Televisión. (...) Cuando se trate de transmisiones de eventos culturales y recreativos especiales de esta cadena, se aplicarán las normas previstas para la comercialización en las cadenas Uno y A de Inravisión, sin perjuicio del objeto de Señal Colombia”.

De lo anterior, concluye el interviniente que la ley ha establecido para Señal Colombia restricciones en cuanto a su objeto -que se debe limitar a la televisión cultural y educativa- y en cuanto a su forma de financiación -ya que, salvo las excepciones en que podrá aplicar las mismas reglas de comercialización que los demás operadores, cuenta con claras restricciones que no son aplicables a la televisión comercial-; limitaciones que, en su criterio, “colocan a INRAVISION en situación de desigualdad en frente de las entidades particulares que pueden transmitir programación sin limitación alguna, que compite más favorablemente con las transmisiones estrictamente culturales y educativas de la Cadena Tres o Señal Colombia”. Adicionalmente, indica que Señal Colombia depende de las transferencias que la Comisión Nacional de Televisión considere necesarias y suficientes (art. 16, ley 335 de 1996),

por lo cual se encuentra justificado el que se haya mantenido la disposición acusada, en el sentido de destinar para su auspicio y promoción, un porcentaje del presupuesto de publicidad institucional de los organismos descentralizados.

En consecuencia, considera el interviniente que no se está frente a una situación que amerite la aplicación de un test estricto de igualdad, “pues no pueden parangonarse en un mismo plano los objetos de la televisión estrictamente cultural, educativa y de interés público que se emite por la Cadena Tres con el que, en forma amplia y con carácter eminentemente comercialista se persigue por la televisión privada”. Así, no existe violación del postulado constitucional de igualdad.

En segundo lugar, en cuanto a la aludida violación del derecho a la libre competencia, expresa el apoderado de INRAVISION que no asiste razón a la demandante cuando afirma que Señal Colombia, los canales regionales y los operadores privados de televisión se disputan el mismo mercado publicitario y de audiencia. Por el contrario, afirma que la televisión pública y la privada actúan en dos órbitas diferentes, dadas las diferencias de su contenido y de las finalidades que persiguen: “(El) examen del contenido de la programación de Señal Colombia adjudicada a fines del año 2.000, demuestra que allí no se desarrollan espacios de contenido comercialista, sino programas que tienden a difundir la cultura nacional, nuestros valores autóctonos, el deporte aficionado, nuestra historia, así como la educación para quienes no tienen acceso a su capacitación formal”. Por lo mismo, no hay violación del principio de libre competencia, dado que la televisión privada normalmente no transmite contenidos de ese tipo. De allí que se justifique la destinación presupuestal de algunos recursos estatales para el Canal en cuestión.

Por último, respecto del cargo por violación de los artículos 70 y 71 de la Carta, afirma que es exagerada la tesis de la demandante según la cual los únicos destinatarios del fomento estatal a la cultura son los operadores de naturaleza pública; explica que ello es así, porque la norma acusada dispone que tan sólo el 10% de los presupuestos publicitarios anuales de los organismos descentralizados se destine a patrocinar la Cadena Tres y las organizaciones regionales de televisión, y ello significa, en su criterio, que el restante 90% de los presupuestos de dichas entidades se puede destinar, como de hecho se destina, a la televisión privada.

3. Intervención de la Comisión Nacional de Televisión

El ciudadano Jorge Alirio Mancera Cortés, en su calidad de apoderado de la Comisión Nacional de Televisión, intervino en este proceso para solicitar que la disposición acusada sea declarada exequible, por las razones que se resumen en seguida.

Afirma, en primer término, que de conformidad con el artículo 365 de la Carta, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y éste debe asegurar su prestación a todos los habitantes del territorio nacional. Así, por mandato constitucional el Estado puede buscar la promoción, modernización y fortalecimiento del servicio público de televisión, principalmente a través de los canales de interés público.

Ahora bien, la medida impuesta por la norma, en el sentido de que el 10% de los presupuestos publicitarios de las entidades descentralizadas se debe destinar para los fines específicos de promoción, modernización y fortalecimiento de tales canales de interés público, es “una retribución económica que por razones de interés general el Estado les impone a los organismos descentralizados”.

Por lo mismo, la norma acusada no viola el principio de igualdad, puesto que éste solo se predica de quienes se encuentran en igualdad de condiciones, “circunstancia que no se evidencia en la prestación del servicio público de televisión por parte de los concesionarios privados quienes emiten televisión comercial, respecto de Señal Colombia y los canales regionales quienes tienen como fin transmitir televisión cultural”. Así, mientras que los particulares que explotan el servicio público de televisión han recibido una concesión en cuya virtud deben, como contraprestación, utilizar un determinado porcentaje para programación cultural, al Estado le corresponde recaudar los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento del fin que se persigue con el canal cultural de Inravisión y las organizaciones regionales de televisión, todo lo cual justifica la medida que se toma en la norma acusada.

Finalmente, anota que no es posible que exista competencia desleal entre los particulares operadores del servicio televisivo en virtud de una concesión y los canales culturales nacionales y regionales, puesto que éstos últimos no tienen finalidades comerciales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 2475 recibido el 14 de marzo de 2001, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad del parágrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991.

Señala que el Legislador, con miras a cumplir su objetivo de promover el acceso a la cultura de todos los colombianos, puede señalar incentivos especiales a los medios cuyo objeto social sea el de cumplir con tal política, tales como la medida que contempla la disposición acusada. El hecho de que se excluya de tal beneficio a los demás canales que producen programación cultural, se encuentra justificado en la medida en que éstos pueden financiar sus programas culturales con las pautas publicitarias de carácter comercial, posibilidad que no tienen el canal cultural de Inravisión ni los regionales de televisión. Es decir, la diferenciación efectuada entre Señal Colombia y los canales regionales, por una parte, y los demás operadores que produzcan televisión cultural, por otra, halla una razón de ser en el mandato de los artículos 70 y 71 Superiores. En consecuencia, no existe violación del artículo 13 Superior, puesto que se trata de operadores de televisión que no están en iguales circunstancias.

Explica, por otra parte, que no existe una discriminación atendiendo a la naturaleza pública de los operadores de televisión cultural, como afirma la demandante, por cuanto “la norma igualmente exceptúa a los canales públicos de televisión de dicho beneficio, luego éstos están recibiendo el mismo trato de los particulares”.

Adicionalmente, expresa que la norma no es lesiva del artículo 333 Superior por excluir a los canales culturales de la operación de los servicios de televisión dentro del régimen de competencia, “pues su actividad no tiene un fin comercial, sino el cumplimiento de una política estatal, en donde al Estado le corresponde disponer los medios necesarios para que éstos puedan cumplir con su objetivo”. En ese orden de ideas, el derecho a la libre competencia es garantizado por el Estado “entre iguales, es decir, entre los canales públicos y los privados de televisión comercial, en donde las condiciones del mercado serán las que determinen las utilidades financieras al final del ejercicio, pero jamás podríamos hablar de libre competencia entre televisión comercial y cultural por la naturaleza de una y otra, pues mientras la primera puede financiar sus producciones con pautas publicitarias y además obtener utilidades, los canales culturales tienen prohibido incluir estas pautas para financiar sus producciones”.

VI. CONSIDERACIONES

1. El problema planteado

La norma acusada dispone que el diez por ciento del presupuesto publicitario de las entidades descentralizadas se deberá destinar al patrocinio o auspicio del Canal Cultural de Inravisión y de la programación cultural de las organizaciones regionales de televisión. Para la actora, tal disposición lesiona los artículos 13, 333, 70 y 71 constitucionales, por cuanto excluye de este beneficio económico a los operadores privados de televisión que transmitan programación cultural; en particular, se pueden resaltar dos cargos centrales en su demanda:

a) La disposición configura un trato discriminatorio, porque no existe una diferencia relevante entre los operadores públicos contemplados en la norma, y los operadores privados del servicio de televisión, que transmitan programación de carácter cultural, a los cuales también se les debería dar tal financiamiento. No es una razón constitucionalmente apta para justificar tal diferenciación el carácter público de Inravisión y las organizaciones regionales de televisión; ninguno de tales operadores constituye un grupo marginado, discriminado o en condiciones de debilidad manifiesta; por lo mismo, no se trata de una distinción proporcionada.

b) La norma viola el derecho a la libre competencia, al otorgar un privilegio inconstitucional a entidades que de por sí ocupan una posición más ventajosa que los demás operadores y concesionarios del servicio televisivo, a pesar de competir en el mismo mercado, por lo cual deberían encontrarse en igualdad de condiciones.

Los intervinientes, por su parte, consideran que, dadas las particulares características del Canal Cultural que opera Inravisión, no se le puede equiparar con los demás prestadores del servicio público de televisión que transmiten programación cultural, por cuanto la finalidad que se persigue con la operación de dicho Canal Cultural, así como su especial forma de financiación, justifican el establecimiento de distintos regímenes.

De esta manera, el problema central que se plantea a esta Corporación, es determinar si

constituye un trato discriminatorio, que no se haya incluido, dentro de los destinatarios de los recursos previstos en la norma, a los operadores del servicio de televisión distintos al Canal Cultural de Inravisión y a las organizaciones regionales de televisión, que transmitan programación de carácter educativo y cultural. Asimismo, resulta necesario resolver la pregunta sobre la compatibilidad de esta medida legislativa con el principio constitucional de preservación de la libre competencia económica -teniendo en cuenta los fines previstos tanto para la televisión cultural, como para el servicio público de televisión, en general-, así como con la obligación, que asiste al Estado, de promover el acceso de los colombianos a la cultura en todas sus manifestaciones.

De antemano, la Corte advierte que la actora parte de una interpretación descontextualizada de lo dispuesto en la norma que demanda. Por lo mismo, el primer paso a tomar es comprender el significado integral de la disposición acusada, así como su finalidad y sentido.

2. Sentido y contextualización de la disposición acusada.

El sentido del párrafo acusado es claro en sí mismo; es decir, no es necesario acudir a otras normas, distintas a la que se demanda, para extraer su significado preciso. Así, la norma dispone que las entidades descentralizadas a las que se refiere el Decreto Legislativo 1982 de 1974 tendrán que destinar una décima parte de sus presupuestos publicitarios, de la siguiente manera: el 7% para cubrir, a título de auspicio, colaboración o patrocinio, el funcionamiento del canal cultural de Inravisión; y el 3%, para distribuir equitativamente entre las organizaciones regionales de televisión, con destino a su programación cultural.

A pesar de lo anterior, dado que el cargo central que se formula en el presente caso es de igualdad, es necesario tomar en consideración la justificación que pueden tener estas disposiciones, pues así lo exige el test que se habrá de aplicar. En efecto, en reciente pronunciamiento (sentencia C-673/01), esta Corporación explicó que la intensidad de dicho test de igualdad dependerá de la materia que, en cada caso, sea objeto de análisis; así, como regla general, en materias económicas, tributarias o de política internacional, se habrá de aplicar un test leve, que se limite a “establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado”. Pues bien, para efectos de aplicar tal método a la norma acusada -que versa sobre un asunto netamente

económico y presupuestal-, debe la Corte hacer referencia a otras normas legales conexas, aplicando los métodos armónico y sistemático de interpretación, para así deducir la razón de ser de la medida bajo estudio.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta el inciso 2 del mismo artículo acusado, que no se demanda en esta oportunidad, pero es fundamental para comprender el párrafo acusado -ya que las normas deben interpretarse en su integridad, y no de manera fragmentaria-. Tal inciso dispone que en el aludido canal cultural de Inravisión, no se podrá incluir propaganda comercial alguna, a diferencia del simple reconocimiento de los auspicios, colaboraciones o patrocinios recibidos; esta misma regla es aplicable a los programas culturales difundidos por las organizaciones regionales de televisión, que se hayan financiado con cargo a los recursos recibidos para tal fin a título de auspicio, colaboración o patrocinio. Esta disposición fue derogada expresamente por el artículo 64 de la Ley 182 de 1995, y sustituida por el artículo 61 de la misma Ley, el cual fue posteriormente modificado por el artículo 15 de la Ley 335 de 1996, cuyo párrafo 2, actualmente vigente, dispone:

“En todo caso los programas de la cadena tres o Señal Colombia podrán recibir aportes, colaboraciones, auspicios y patrocinios, de conformidad con la reglamentación que expida la Comisión Nacional de Televisión. Cuando se trate de transmisiones de eventos culturales y recreativos especiales de esta Cadena, se aplicarán las normas previstas para la comercialización en las Cadenas Uno y A de Inravisión, sin perjuicio del objeto de Señal Colombia”.

En otras palabras, tal y como lo sostiene el representante de Inravisión en el presente proceso, los programas que se transmitan por la cadena tres o Señal Colombia, sólo podrán ser financiados por propaganda comercial, de conformidad con las normas aplicables a las Cadenas Uno y A de Inravisión, en las hipótesis excepcionales en que se transmitan eventos culturales o recreativos especiales; por lo demás, sólo podrá financiar tal programación con cargo a los aportes, colaboraciones, auspicios o patrocinios que reciba, con sujeción al reglamento expedido para el efecto por la Comisión Nacional de Televisión.

Lo anterior significa que, a diferencia de los demás operadores del servicio de televisión, quienes pueden financiar la programación con cargo a propaganda comercial, Inravisión, en tanto operador del canal cultural al que alude la norma -la cadena tres o Señal Colombia-,

sólo podrá recibir, como regla general, financiación por cauces distintos al de la comercialización ordinaria.

Por otra parte, para comprender la razón de la norma que se estudia, es indispensable hacer referencia al objeto y las finalidades del citado canal cultural de Inravisión. Este se encuentra previsto legalmente en el artículo 21 de la Ley 182 de 1.995, así: “en todo caso, el Estado colombiano conservará la explotación de al menos un canal de cobertura nacional de televisión de interés público, social, educativo y cultural”. Así, la Cadena Tres o Señal Colombia encuentra varias finalidades, cuyo común denominador es la promoción del interés general, e incluye programas dirigidos a proteger el interés público o social, a estimular la educación y fomentar los valores culturales nacionales.

La ley también proporciona algunas pautas útiles para definir la programación prevista en este canal. Por una parte, la programación cultural habrá de ser producida, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 335 de 1.996, por la Compañía de Informaciones Audiovisuales, individual o conjuntamente con Inravisión, con fundamento en un concepto amplio de cultura. La programación educativa, por otra parte, en virtud del artículo 20 de la Ley 335/96, deberá ser transmitida por la misma frecuencia, “de acuerdo con la programación definida por Inravisión, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación nacional y las funciones establecidas para la Comisión Nacional de Televisión”. Esta última programación “incluirá programas de educación formal no formal e informal, de educación laboral, de bachillerato que actualmente divulga la Radio nacional de atención educativa a poblaciones y de educación sobre el ambiente, dirigidos a niños, jóvenes y adultos, sin distingo de raza, religión y condición social” (ibídem).

Por último, la norma demandada contempla a las “organizaciones regionales de televisión”. Estas, de conformidad con el artículo 37 de la Ley 182 de 1995, prestarán el servicio público de televisión al nivel regional, y los canales que operan, “harán énfasis en una programación con temas y contenidos de origen regional, orientada al desarrollo social y cultural de la respectiva comunidad”. Es así como estas organizaciones, al igual que el canal cultural de Inravisión, también cuentan con claras restricciones legales en cuanto al contenido que pueden transmitir.

Visto lo anterior, procede la Corte a resolver las acusaciones específicas planteadas por la

ciudadana de la referencia.

3. La aludida discriminación entre operadores de televisión que transmiten televisión cultural.

Alude la demandante, como fundamento de sus cargos, que no existe justificación alguna para otorgar un trato disímil a los diversos operadores de televisión que transmiten televisión cultural, en lo que respecta a la posibilidad de recibir financiación a cargo del presupuesto publicitario de los organismos descentralizados. Tal acusación, presupone que Inravisión, en tanto operador del canal cultural, y las organizaciones regionales de televisión, por una parte, se encuentran en igualdad de condiciones con los demás operadores del servicio de televisión que transmitan programación cultural por frecuencias distintas a la Cadena Tres o los canales regionales. Sin embargo, para la Corte esto último no es cierto; es decir, no se encuentran en igualdad de condiciones los sujetos previstos por la norma acusada como beneficiarios del financiamiento en cuestión, y los demás operadores, por más que estos últimos transmitan contenidos que se puedan catalogar como “programación cultural”. Lo que es más, la medida de diferenciación que se establece en la norma acusada cuenta con una justificación sólidamente cimentada en la Carta Política, como se establecerá a continuación, y existe una relación de adecuación razonable entre la medida bajo estudio y la finalidad que con ella se persigue; en ese sentido, al aplicar el test de igualdad arriba explicado, se tiene que la norma es respetuosa del artículo 13 constitucional.

La medida que se analiza cuenta, en realidad, con dos justificaciones: una para el caso del Canal Cultural que opera Inravisión -la Cadena Tres o Señal Colombia-, y otra para el caso de las frecuencias que operan las organizaciones regionales de televisión. Cada una de estas hipótesis se estudiará por separado.

En primer lugar, el canal cultural que opera Inravisión, como ya se anotó, tiene dos restricciones que le particularizan: (i) sólo puede transmitir programación de cierto tipo: aquella orientada a preservar intereses públicos, sociales, culturales y educativos; y (ii) no puede financiarse de la misma forma en que lo hace la generalidad de los operadores, por vía de la propaganda comercial; en consecuencia, sólo podrá recibir auspicios, colaboraciones o patrocinios, además de los recursos que, de conformidad con la Ley 335 de

1996, sean destinados por la Comisión Nacional de Televisión y por el presupuesto general de la Nación para que Inravisión, en tanto operador de dicho canal, cumpla con sus cometidos propios.

Asimismo, la Cadena Tres o Señal Colombia se diferencia de los demás canales, porque es uno de los medios idóneos con que cuenta el Estado colombiano para cumplir con su obligación constitucional -e internacional- de promover el acceso y la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones, con especial énfasis en la cultura nacional.

Ya ha reiterado esta Corporación en numerosas oportunidades, que el servicio público de televisión es un servicio especial, cuyas características son tan particulares que le ubican en una posición privilegiada frente a los demás medios de comunicación social, por la fuerte incidencia que tienen sobre los procesos sociales, incluso sobre aquellos que resultan menos accesibles a otro tipo de fuerzas culturales. Así, por ejemplo, en la sentencia C-497/95, se afirmó lo siguiente: “La televisión, sobra decirlo, ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación”. En el mismo sentido, en la sentencia C-350/97, se estableció lo siguiente: “La televisión, como se ha dicho en forma reiterada por parte de esta Corporación, es el medio masivo de comunicación al que más poder de penetración se le atribuye en la sociedad moderna; a ella se le hace responsable de la consolidación de un nuevo paradigma de vida, un paradigma cuyo epicentro es un individuo que, determinado por la complejidad y densidad del contexto en el que se desenvuelve, necesita, para relacionarse con otros, para poder realizar actos de comunicación que afectan y determinan su vida diaria, de intermediarios, necesidad que en gran medida suplió la tecnología con la televisión; de hecho, a través de ella se han cimentado las bases de una nueva cultura, en la cual el dominio del poder político y económico lo determina, en gran medida, la capacidad de orientar la toma de decisiones de la opinión pública, decisiones que van desde aquellas relacionadas con el sistema político del que hacen parte las personas, hasta aquellas que caracterizan y definen su cotidianidad, esto es, sus hábitos de consumo”.

En ese orden de ideas, es incontrovertible el hecho de que la televisión brinda un canal inigualable para satisfacer tal cometido estatal, derivado no sólo de los artículos 70 y 71 de la Carta, sino de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, o la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por lo mismo, el hecho de que el legislador haya reservado un canal de cobertura nacional para tal fin, se amolda integralmente a la Constitución, algo que también la actora reconoce en su demanda.

Por idéntico motivo, no puede equipararse la situación del canal cultural que opera Inravisión con la de los demás canales, asignados a operadores públicos o privados, ya que éstos últimos no son medios a través de los cuales el Estado cumple directamente con las obligaciones que le asisten en materia de fomento a la cultura, ni cuentan con las restricciones presupuestales y de contenido arriba reseñadas. En consecuencia, se trata de circunstancias disímiles, hecho que en sí mismo basta para descartar los cargos de la demanda; en cualquier caso, como ya se demostró, la norma cumple con las exigencias del test de igualdad que se le ha aplicado, ya que se trata de una medida proporcionada para la consecución de un fin legítimo. Por lo tanto, habrá de desecharse el cargo formulado en este sentido, en lo que incumbe a la Cadena Tres o Señal Colombia, no sin antes aclarar que, contrario a lo que señala la demandante, en este caso el beneficio económico previsto en la disposición acusada no obedece a la naturaleza pública del operador -Inravisión-, sino a las finalidades que se persiguen con la operación del Canal Cultural en cuestión.

En segundo lugar, las organizaciones regionales de televisión, como arriba se anotó, están sujetas a la limitación de contenido prevista en el artículo 37 de la Ley 182 de 1995, en virtud del cual los canales que éstas operan “harán énfasis en una programación con temas y contenidos de origen regional, orientada al desarrollo social y cultural de la respectiva comunidad”. Por lo mismo, tampoco puede equipararse su situación a la de los demás operadores, públicos o privados, que transmitan programación cultural; no es procedente, por tal razón, efectuar un análisis de igualdad en ese sentido.

Al respecto, debe hacerse una precisión: los operadores públicos y privados que transmitan programación cultural y que no se encuentran previstos en la norma demandada, cuentan, en cualquier caso, con la obligación legal de destinar un mínimo de sus tiempos de programación para cierto tipo de contenidos; así, los operadores públicos -cadenas Uno y A-, en virtud del artículo 20 de la Ley 335 de 1996, están obligados a ceder espacios a las entidades gubernamentales “para la emisión de programas encaminados a la educación de los ciudadanos, especialmente en áreas de salud, educación, servicios públicos, desarrollo

cultural, derechos humanos y economía solidaria”; e igualmente, los operadores privados del servicio de televisión, por virtud del artículo 11 ibídem, están obligados a “reservar el 5% del total de su programación para presentación de programas de interés público y social”. Sin embargo, estos condicionamientos, que encuentran un sólido respaldo en motivos de interés general y constituyen una especie de contraprestación por el hecho de estar disfrutando de la respectiva concesión, no alcanzan las dimensiones de lo previsto por el citado artículo 37 de la Ley 182/95, y menos aún los de las disposiciones que se refieren al Canal Cultural de Inravisión, las cuales destinan a los mismos fines, o bien el énfasis general de la programación, o bien a la totalidad de la misma. Existen, así, claras diferencias, tanto en las razones que justifican la transmisión de programas culturales en unos y otros espacios, como en el alcance y el porcentaje de programación que tal transmisión representa en cada uno de ellos, todo lo cual confirma la improcedencia de las acusaciones presentadas en este caso.

4. La alegada violación del derecho a la libre competencia.

Es claro, entonces, que los operadores públicos o privados del servicio de televisión que transmitan programación cultural, distintos de la Cadena Tres y de los canales que operan las Organizaciones Regionales de Televisión, no se encuentran en una situación comparable a la de estos últimos, por las razones que arriba se enumeraron. Esos mismos motivos son los que llevan a la Corte a desvirtuar, igualmente, el cargo por violación del derecho a la libre competencia.

En efecto, el artículo 333 Superior establece que la libre competencia es un derecho de todos, que supone responsabilidades; igualmente, dispone que la ley podrá delimitar el alcance de las libertades económicas, siempre que así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación. En este contexto, es claro que, por disposición del legislador, el canal cultural de Inravisión, así como la programación cultural transmitida por las organizaciones regionales de televisión, cuentan con el carácter de medios para la satisfacción de obligaciones constitucionales e internacionales del Estado, y por lo mismo, no se encuentran en condiciones de igualdad con los demás actores del mercado televisivo; es decir, que el Legislador, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 333 constitucional, ha trazado unas reglas especiales aplicables a la Cadena Tres y a los programas culturales de los canales regionales, por considerar que ello es necesario para la preservación del valor constitucional de la cultura. Por lo anterior, no se puede predicar la

existencia de una competencia económica como tal entre tales espacios y los demás operadores que emitan programas culturales.

Al no verificarse la existencia de los presupuestos esenciales de una situación de competencia económica amparada por la Carta, el cargo bajo estudio será rechazado.

Por las anteriores razones, la norma acusada será declarada exequible, únicamente por los cargos analizados en esta providencia.

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:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991, por los cargos estudiados en esta providencia.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-810/01

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Sujeción a estrictos términos de la Constitución/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No modulación de intensidad (Aclaración de voto)

El rigor en el control sobre la constitucionalidad de los actos sometidos al mismo por decisión de la Carta Política debe ser, siempre, el que resulte de la confrontación de las normas inferiores con aquella, sin que pueda, en ningún caso, aumentarse o disminuirse para que quepa o no la norma causada dentro de la Constitución según la materia a que ella se refiera, pues ello equivale a que la Constitución se alarga o se acorta según convenga.

Aún cuando compartimos la decisión de declaración de exequibilidad del párrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991 por los cargos analizados en la Sentencia C-810 de 1º de agosto de 2001, con el debido respeto nos vemos precisados a aclarar nuestro voto por cuanto, no estamos de acuerdo con incluir en la motivación de la sentencia que el examen de constitucionalidad de una norma pueda realizarse aplicando lo que allí se denomina un “test”

de “intensidad” variable según la materia a que se refiera, de tal suerte que él será “leve” si se trata de “materias económicas, tributarias o de política internacional”, pues lo que a la Corte le confía el artículo 241 de la Carta es la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, sin que pueda establecerse de manera subjetiva que en unos casos debe ser más estricta que en otros, pues lo único que ha de guiar su labor es el ejercicio de la función de control que se le atribuye por la citada norma “en los estrictos términos” que la propia Constitución le señala.

Nuestra oposición a que la Corte aplique al decidir sobre la constitucionalidad de normas sometidas a su control el concepto de intensidad del test (leve, mediano o estricto), se funda además en que puede ser subjetivo y caprichoso por cuanto habría que preguntarse ¿quién determina la intensidad del test? ¿porqué a unas materias se aplicaría un test leve, a otras uno mediano y a otras uno estricto?. Interrogantes estos que nos podrían conducir en esa materia a preguntar ad infinitum.

Por otra parte, aplicado en una de esas modalidades subjetivas ese “test” siempre debería hacerse así en el futuro. Eso lleva a que la Corte Constitucional “se case con la tesis de que a ciertas materias se aplique de antemano un test de intensidad determinada”, que la Constitución no autoriza.

Afirmar que en materias económicas el análisis de constitucionalidad se oriente mediante “un test leve de razonabilidad” compromete a la Corte en un sentido determinado y la pone a andar un camino que después no puede deshacer y, en cambio, le impide examinar con objetividad cada caso concreto. No es verdad que todo lo que se refiere a materias económicas tenga la misma trascendencia jurídico-constitucional. Por eso, resulta imposible, de antemano, afirmar que el análisis debe ser “leve” en esas materias, pues, como se sabe, hay unas de mayor importancia y trascendencia que otras, aún siendo todas de contenido económico. Así, no es lo mismo una ley que concede un subsidio a los veteranos de la guerra del Perú (de los cuales superviven muy pocas personas) que la ley que adopta el Plan de Desarrollo e Inversiones Públicas, para juzgarlas ambas con poco rigor, con un “test leve”.

La dificultad se evita si, en los dos casos, se juzga aplicando sin esquinces la Constitución Política. Lo mismo sucedería con un tratado internacional, si se juzga con fundamento en la Constitución uno destinado al intercambio cultural entre Colombia y Venezuela por ejemplo, que otro que estableciera la pena de muerte para quienes crucen la frontera como

indocumentados. En los dos casos, aunque son diversos, la constitucionalidad ha de juzgarse única y exclusivamente con aplicación de las normas previstas por la Carta en una y otra hipótesis, sin necesidad de acudir a la “intensidad” de test no prevista en la Constitución.

Conviene recordar que esa técnica jurídica de la “intensidad de los test” de constitucionalidad producto de la experiencia constitucional Norteamericana, permite clasificarlos de tal suerte que unos serán estrictos, otros medianos y otros leves, dependiendo del intérprete y dejando sin resolver porqué apenas se considerarían esas tres categorías y no otras adicionales, que llevarán, por ejemplo, a “un test estrictísimo”, a un “test levísimo”, a uno “medio estricto”, o a otro “medio leve”, y para agravar la incertidumbre cabría preguntarse ¿quién determina el test que se escoge?; ¿existen criterios objetivos para escogerlo? O ¿más bien es el intérprete quien escoge subjetivamente un test y luego, a posteriori trata de justificarlo? Y, ¿con qué fundamento constitucional?.

A nuestro juicio, el rigor en el control sobre la constitucionalidad de los actos sometidos al mismo por decisión de la Carta Política debe ser, siempre, el que resulte de la confrontación de las normas inferiores con aquella, sin que pueda, en ningún caso, aumentarse o disminuirse para que quepa o no la norma causada dentro de la Constitución según la materia a que ella se refiera, pues ello equivale a que la Constitución se alarga o se acorta según convenga, al igual que ocurría con el “lecho de Procasto” en el que, para que el usuario cupiera se le estiraba o se cercenaba para que de todas maneras diera la medida.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Aclaración de voto a la Sentencia C-810/01

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No modulación de intensidad (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3370

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21, parcial de la ley 14 de 1991

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

De acuerdo con lo expresado en la sesión de Sala Plena del 1º. de agosto de 2001, a propósito de la discusión y aprobación de la sentencia C-810, reitero que aunque comparto la decisión de declarar la exequibilidad del parágrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991, por los cargos que se analizaron en dicha sentencia, no comparto las precisiones que se consignan en la sentencia acerca de la modulación de la intensidad del control de constitucionalidad.

Si bien es cierto que, como lo ha reconocido la corte en su jurisprudencia, la potestad legislativa del Congreso de la República, como órgano legislativo, no está llamada a ser ejercida en todos los casos con la misma amplitud de configuración, pues ésta dependerá del marco específico dado por la Constitución para la regulación de las diversas materias, y que el tratamiento constitucional otorgado incide necesariamente en la mayor o menor amplitud o intensidad del control de constitucionalidad, también es cierto que no pueden establecerse por la Corte pautas que de manera rígida vinculen su actuación futura en su función de guarda de la supremacía constitucional.

Por lo tanto, estimo que sólo en cada caso concreto habrán de precisarse las características, intensidades y efectos de control, tal como lo ha hecho la Corte en diversos pronunciamientos acerca del entendimiento de los test de igualdad, de razonabilidad y proporcionalidad sobre el tipo de control que corresponde a la Corporación y la intensidad del mismo, en relación con diversas materias, entre ellas, la económica.

De la suma de esos pronunciamientos puede generarse una orientación, una línea es cierto, pero ésta no puede adoptarse como obligatoria, pues adquiriría un carácter normativo, a mi juicio, extraño a las características de los mismos.

Fecha ut supra,

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado