T-059-95

Sentencia No. T-059/95

MEDIOS DE COMUNICACION-Pluralismo

El acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación, encuentra respaldo en el valor del pluralismo (C.P. art. 1) entendido como una condición de posibilidad de la realización de todos los demás valores, principios y derechos constitucionales. El pluralismo representa un espacio de libertad para la toma de decisiones que fundamenta y legitima el orden valorativo plasmado en la constitución política. Es en este sentido que se trata de un valor fundante del ordenamiento constitucional que explica e inspira todo el andamiaje institucional del Estado.

DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA/MEDIOS DE COMUNICACION/PROPAGANDA POLITICA

Los medios de comunicación también juegan un papel esencial en la articulación de prácticas sociales y en la configuración de la cultura nacional. Lo esencial de la práctica política consiste en la labor de persuasión de los votantes en torno a unas ideas o personas específicas. La utilización de los medios de comunicación social es un instrumento – quizás el más importante – para la realización de los objetivos buscados por la práctica política. Los partidos y movimientos políticos dependen hoy más que nunca de la publicidad. Buena parte de la lucha política actual se manifiesta en términos publicitarios o de imagen. Impedir esta posibilidad es tanto como truncar la participación.

DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESION/DERECHO A LA IGUALDAD/PROPAGANDA POLITICA/PARCIALIDAD POLITICA-Falta de pruebas

El mensaje emitido en forma irregular e imperfecta viola el principio de igualdad y también el derecho a la libertad de expresión. La forma como se comunican las ideas hace parte de la libertad de expresión. La obligación de trasmitir una comunicación entraña la obligación de hacerlo con las formalidades previstas por el emisor. Se trata de una obligación de resultado que no puede ser obviada con base en excusas de tipo técnico o logístico. De ocurrir inconvenientes de este tipo la emisora debe compensar al dueño del mensaje con otras

emisiones, de tal manera que se equilibre su situación frente a los demás usuarios de la emisora. La emisora que no otorgue el mismo trato no solo vulnera el derecho a la igualdad sino también la libertad de expresión. El juez de tutela no encontró pruebas suficientes para demostrar la parcialidad política de la emisora en relación con la emisión de la propaganda del grupo político del peticionario. Si bien el juez consideró que existían serios indicios de parcialidad, en su opinión ellos no son suficientes para configurar una plena prueba.

FEBRERO 21 DE 1995

Ref: Expediente T-49051

Actor: FRANCISCO JAVIER HOYOS OSPINA

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Temas:

– Igualdad y radiodifusión de propaganda política

– Pluralismo como valor fundante del orden constitucional

– Libertad de expresión

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-49051 adelantado por Francisco Javier Hoyos Ospina contra la Emisora “Ecos de la Miel”.

ANTECEDENTES

1. Francisco Javier Hoyos, en su calidad de presidente del movimiento político “Alternativa Cívica por Samaná”, interpuso acción de tutela contra Guillermo León García, director de la emisora “Ecos de la Miel”. Considera el peticionario que el director de la emisora actúo de manera parcializada al favorecer la difusión de propaganda política del partido Conservador -actualmente en el poder -, relegando a un segundo plano la difusión de los mensajes de su propio movimiento. En su opinión, el comportamiento del señor García vulnera el derecho a la igualdad y la libertad de expresión de su movimiento. “En reiteradas ocasiones – explica el peticionario – nuestro movimiento Alternativa Cívica por Samaná, ha sido discriminado y marginado de gozar de los mismos derechos y libertades de opinión al cual si tiene acceso el candidato por el partido Conservador. Esta discriminación, se ve representada en la negativa que ha tenido el director de la emisora Ecos de la Miel, Guillermo León García, en transmitir por ese medio nuestra opinión política con falsos argumentos y evasivas, en varias ocasiones ha evadido sus responsabilidades y deberes al recibir con falacias y engaños a algunos de nuestros seguidores, cuando se le solicita el servicio de difusión de la publicidad política pagada a la cual tenemos todo el derecho de acceder.”

2. Explica el peticionario que varias personas pertenecientes a su movimiento se acercaron a la emisora con el objeto de contratar sus servicios para transmitir propaganda política. No obstante haber recibido respuesta positiva de la emisora y haber pagado el valor de las cuñas, éstas nunca fueron trasmitidas. En relación con el candidato del partido conservador, en cambio, no sólo se difundió abundante propaganda política, sino que, además, se hicieron comentarios favorables a su candidatura. Según el petente, el Alcalde Municipal de Samaná utiliza la emisora para fortalecer sus propios intereses políticos y de esta manera viola el principio de igualdad consagrado en la Constitución.

En estas circunstancias, dice el peticionario, los dirigentes del movimiento se dirigieron por

escrito al Ministerio de Comunicaciones, al Consejo Electoral y al Personero Municipal, informándoles de la discriminación de la que eran objeto. No obstante este reclamo, nunca recibieron respuesta.

3. Otros miembros del movimiento declararon para apoyar el planteamiento del señor Hoyos Ospina. Entre ellos se encuentra William Alzate Ortiz, quien se desempeña como tesorero del movimiento. Según este funcionario, luego de haber contratado los servicios de la emisora, constató personalmente la falta de difusión de los mensajes. Estima que esto se debe al compromiso político de la emisora con el Alcalde de Samaná. También declararon Carlos Ariel Clavijo Henao y John Jairo Clavijo Ocampo en el sentido de haber sentado protesta ante el director de la emisora, sin que ello hubiese conducido a explicación alguna. De otra parte, Guillermo Tobón Correa sostuvo que la propaganda contratada por él sí fue transmitida pero en forma deficiente, debido al mal funcionamiento de los equipos. Agrega que tenía entendido que la Alcaldía era la propietaria de la emisora y critica la regulación de tarifas que ésta utiliza en la contratación de propaganda política.

Dos residentes de Samaná, ajenos al movimiento político y escuchas de la emisora declararon que la mayor parte de la propaganda difundida pertenecía al partido conservador.

4. De otra parte, Guillermo León García Castaño, director de la emisora, sostuvo que las cuñas políticas contratadas con el Movimiento Alternativa Cívica por Samaná se transmitieron en su totalidad. Explica que inicialmente la propaganda fue rechazada por ser demasiado extensa. Sostiene que los equipos de la emisora han sufrido daños y que nunca han sido manipulados para deteriorar la calidad de la emisión. Niega haber eludido cualquier explicación respecto a la emisión de propaganda del movimiento del peticionario.

5. Gloria Inés Clavijo de Arango, presidenta de la Junta Urbana de Acción Comunal de Samaná y encargada de llevar la contabilidad de la emisora, sostuvo que la Junta considera conveniente que se transmita todo tipo de propaganda de cualquier grupo político. Aseguró no haber recibido queja de las directivas del movimiento supuestamente afectado y explicó cómo, a diferencia del este movimiento, el grupo oficial conservador solicitó la propaganda en forma escrita y canceló oportunamente su valor.

6. El Personero Municipal de Samaná se disculpó ante el juez de tutela por no haber dado

respuesta a la queja presentada por el movimiento Alternativa Cívica, poniendo de presente para tal efecto razones relacionadas con la falta de tiempo y aseguró que pronto entrará a estudiar dicho memorial y a tomar las medidas pertinentes.

Por su parte el Ministerio de Comunicaciones explicó las dificultades que tuvieron para tomar alguna medida respecto al caso, debido a que nunca recibieron las pruebas suficientes. En estas circunstancias, se limitaron a enviar una carta a la emisora informándole sobre las quejas relativas a su presunta parcialidad y violación de la Ley 130 de 1994 y a solicitar una corrección de tales anomalías.

7. En sentencia del 22 de septiembre de 1994 el juez Penal Municipal de Samaná denegó la acción con base en los siguientes argumentos:

7.1. La acción es improcedente. La situación que el peticionario tiene frente a la emisora demandada no es de aquéllas en las cuales procede la acción de tutela contra particulares.

7.2 El petente debió acudir a la vía judicial en procura de la resolución del contrato celebrado con la emisora. No se trata de la violación de un derecho fundamental por parte de una autoridad pública, sino simplemente del incumplimiento de un contrato civil. Además, en ningún momento el peticionario agotó las instancias jerárquicas para resolver su problema.

7.3. La discriminación alegada por el peticionario no aparece plenamente probada por los testimonios presentados en favor de la solicitud de tutela.

7.5 No hubo violación del derecho a la libertad de expresión por parte de la emisora; en ningún momento se impidió que el peticionario difundiera y expresara sus opiniones.

7.6 No obstante la improcedencia de la acción, el juez reconoce que “es un hecho incuestionable que a la emisora “Ecos de la Miel” no se le ha dado el mejor de los manejos, . . . porque la sensación que se tiene en la misma comunidad, la misma que el suscrito hasta hace poco, era que la emisora era propiedad de la administración municipal, . . .” Señala, además, que el director de la emisora no parece tener un política definida y que existe discrepancia entre la presidenta de la Junta y el director de la emisora respecto de las políticas a emprender. No obstante la falta de certeza probatoria, se aprecia parcialidad en la

propaganda difundida por la emisora.

"Para nadie es un secreto – dice el juez – que la administración Municipal apoya la candidatura del partido oficial conservador, y aunque no es menester de este despacho, ni es su intención inmiscuirse en asuntos de índole política, que atañen únicamente a las personas en el involucrada, si quiere dejar claro que el parcialismo político que se vive actualmente en la región, viola flagrantemente varios de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Nacional. Lo que busca el despacho con esta breves inquietudes, es llamar a la reflexión tanto a los unos como a los otros a que se respeten las reglas del juego político, y la ciudad pueda vivir una verdadera fiesta democrática, y no que de pronto, y esperamos que así no suceda, éstas se vean manchadas con hechos lamentables."

7.7 Aunque la acción no va dirigida contra el Personero, el Juez se refiere a la importancia del derecho de petición a fin de que en el futuro se de una respuesta oportuna a las peticiones formuladas.

FUNDAMENTOS

El actor considera que la emisora Ecos de la Miel ha violado sus derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la igualdad consagrados en los artículos 20 y 13 de la Constitución política. Sostiene el peticionario que la propaganda de su movimiento político no fue difundida en las condiciones estipuladas y que ello se explica por los vínculos de la emisora con el alcalde y su partido político. A continuación se analiza en abstracto la vulneración de los derechos invocados por el peticionario para luego abocar el problema probatorio involucrado en el caso. En primer término se estudiará el tema de la igualdad.

1. El derecho a la igualdad en la radiodifusión.

1. La Ley 130 de 1994 establece en su artículo 28 que las emisoras deben otorgar la oportunidad a los partidos políticos de difundir su propaganda política en condiciones de igualdad. Según esta norma, "los concesionarios para la prestación de servicio de radiodifusión sonora y los periódicos que acepten publicidad política pagada, la harán en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten".

1.1. El espacio electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible, sujeto a la

gestión y control del Estado (C.P. art. 75). Esta Corporación se ha referido a la definición y características de este elemento en sentencia T-081 de 1993:

“Técnicamente, el espectro electromagnético es una franja de espacio alrededor de la tierra a través de la cual se desplazan las ondas radioeléctricas que portan diversos mensajes sonoros o visuales. Su importancia reside en ser un bien con aptitud para transportar información e imágenes a corta y larga distancia. Las restricciones a su uso obedecen a limitaciones normativas, técnicas y físicas que deben ser respetadas para evitar abusos del derecho, interferencias o prácticas monopolísticas.

Las limitaciones normativas al uso del espectro electromagnético por los particulares obedecen a que este es parte del territorio colombiano (CP art. 101), y pertenece por tanto a la Nación (CP art. 102). Razones de soberanía y de seguridad, así como los principios de pluralismo informativo, democracia participativa e igualdad, justifican la intervención estatal en las actividades que hacen uso de este bien público en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

De otra parte, factores geográficos, económicos y tecnológicos hacen indispensable la intervención estatal con miras a garantizar las condiciones optimas de transmisión y de uso adecuado de este bien público”.

1.2. El artículo 75 de la C.P. prohibe las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético con el fin de garantizar el pluralismo informativo y la competencia.

1.3. De otra parte el artículo 5° del Decreto 1480 de 1994 establece que al “servicio de radiodifusión sonora le son aplicables los derechos, garantías y deberes previstos en la Constitución Política y los principios fundamentales de los servicios de telecomunicación establecidos en el Título I del Decreto-ley 1900 de 1990, o las normas que lo modifiquen, adicionen o aclaren”. A su turno el artículo 6 del decreto 1900 de 1990 establece que “El Estado garantizará el pluralismo en la difusión de información y en la presentación de opiniones, como un derecho fundamental de la persona, del cual se deriva el libre acceso al uso de los servicios de telecomunicaciones”.

La normas que acaban de ser reseñadas ponen de presente la vinculación de la radiodifusión de propaganda política con el derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo

13 de la Carta Política. Además, encuentran fundamento en el valor del pluralismo (C.P. art. 1), y en el derecho a la participación política (C.P. art. 40-3). A continuación se hace alusión a estos dos puntos adicionales.

2. El valor del pluralismo en los medios de comunicación social.

1. El acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación, expresado en el artículo 28 de la ley 30 de 1994 – además de los fundamentos anotados – encuentra respaldo en el valor del pluralismo (C.P. art. 1) entendido como una condición de posibilidad de la realización de todos los demás valores, principios y derechos constitucionales. En efecto, la axiología constitucional se explica como el resultado de una opción libre y plural de varias posibilidades. Es aquella libertad lo que permite esta opción. Dicho en otros términos, el pluralismo representa un espacio de libertad para la toma de decisiones que fundamenta y legitima el orden valorativo plasmado en la constitución política. Es en este sentido que se trata de un valor fundante del ordenamiento constitucional que explica e inspira todo el andamiaje institucional del Estado.

2. Además de esta connotación fundacional, el pluralismo también es un principio y una regla de comportamiento de obligatorio e inmediato cumplimiento en diferentes ámbitos de la vida social. La actividad política es el más importante de estos ámbitos. Allí se establece una conexión entre el artículo 1 de la Carta con el derecho a la participación política (C.P. art. 40, 108 y ss). La idea del pluralismo responde pues a una necesidad democrática. El ejercicio del poder debe ser el resultado de una competencia entre diferentes fuerzas sometidas a las mismas reglas de juego y no, como sucede en los sistemas de concentración de poderes, el producto de un status social o simplemente de la fuerza.

3. En todos los sistemas políticos y de manera especial en el régimen democrático y pluralista, la comunicación juega un papel esencial en la definición y configuración del poder. Ningún gobernante, o persona que aspire a serlo, puede minimizar la importancia de la creación de una determinada imagen a través de la comunicación social. La fuerza de las armas es indispensable pero insuficiente para consolidar un poder. Esta verdad bien conocida por los políticos de todos los tiempos constituye hoy en día, en la era de la comunicación de masas, la preocupación esencial de todos los movimientos y partidos políticos. De ahí la importancia que el texto constitucional le otorga al principio de igualdad en la participación

política.

3. El derecho a la participación política.

1. Los medios de comunicación también juegan un papel esencial en la articulación de prácticas sociales y en la configuración de la cultura nacional. Es por eso que el artículo 4° del decreto 1480 de 1994 establece que "el servicio de radiodifusión sonora está orientado a impulsar el desarrollo político, económico y social del país, para elevar el nivel y la calidad de vida de sus habitantes, a difundir e incrementar la cultura, la información y a afirmar los valores esenciales de la nacionalidad colombiana. Por tanto, todos los concesionarios tendrán la obligación de ajustar sus programas a los fines indicados difundiendo la verdad, procurando preservar la salud mental y física de la población y enalteciendo las tradiciones nacionales, la cohesión social, la paz nacional y la cooperación internacional".

2. Lo esencial de la práctica política consiste en la labor de persuasión de los votantes en torno a unas ideas o personas específicas. La utilización de los medios de comunicación social es un instrumento – quizás el más importante – para la realización de los objetivos buscados por la práctica política. Los partidos y movimientos políticos dependen hoy más que nunca de la publicidad. Buena parte de la lucha política actual se manifiesta en términos publicitarios o de imagen. Impedir esta posibilidad es tanto como truncar la participación. La Corte Constitucional se ha referido a este tema en los siguientes términos:

"El derecho a constituir partidos y movimientos políticos, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano colombiano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Con respecto al ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas (C-089 del 3 de marzo de 1994)".

1. Samaná es un pequeño pueblo del departamento de Caldas. El movimiento político del

peticionario lucha por obtener el poder y para ello realiza una campaña política que no sobrepasa el ámbito municipal y en la cual la radio local representa un medio de comunicación de especial importancia. Las reglas de juego de este microcosmos político no se diferencian en lo esencial de las normas que regulan la competencia departamental o nacional. El principio de igualdad debe ser aplicado con el mismo rigor en todas estas palestras políticas. La concentración del poder político y la imparcialidad de una emisora violan el derecho de las minorías políticas, sin importar que se trate de una pequeña localidad o de una cadena radial con alcance nacional. El análisis de la libertad de expresión debe estar vinculado al contexto en el cual se difunden las ideas. Los objetivos y el impacto de cada medio deben ser tenidos en cuenta en el análisis de la igualdad.

2. El respeto de la igualdad en esta materia no solo implica la transmisión del mensaje. El mensaje emitido en forma irregular e imperfecta viola el principio de igualdad y también el derecho a la libertad de expresión. La forma como se comunican las ideas hace parte de la libertad de expresión. La obligación de trasmitir una comunicación entraña la obligación de hacerlo con las formalidades previstas por el emisor. Se trata de una obligación de resultado que no puede ser obviada con base en excusas de tipo técnico o logístico. De ocurrir inconvenientes de este tipo la emisora debe compensar al dueño del mensaje con otras emisiones, de tal manera que se equilibre su situación frente a los demás usuarios de la emisora. La emisora que no otorgue el mismo trato no solo vulnera el derecho a la igualdad sino también la libertad de expresión.

3. El juez de tutela no encontró pruebas suficientes para demostrar la parcialidad política de la emisora “Ecos de la Miel” en relación con la emisión de la propaganda del grupo político del peticionario. Si bien el juez consideró que existían serios indicios de parcialidad, en su opinión ellos no son suficientes para configurar una plena prueba. Esta Corporación acoge las conclusiones adoptadas por el juez de instancia en esta materia. La imposibilidad de reconstruir las emisiones realizadas durante la campaña electoral y la dificultad para derivar certeza de los testimonios recogidos impiden un pronunciamiento categórico sobre lo sucedido durante aquel período. En consecuencia se denegará la acción de tutela interpuesta por el señor Francisco Javier Hoyos Ospina.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 22 de septiembre de 1994 del Juez Penal Municipal de Samaná por las razones expuestas en esta providencia y, en consecuencia, denegar la tutela impetrada.

SEGUNDO.- LIBRAR comunicación al Juzgado Penal Municipal de Samaná, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria Genera(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiún (21) días del mes de Febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995)).