

T-317-94

Sentencia No. T-317/94

LIBERTAD DE EXPRESION-Límites/PROPAGANDA POLITICA-Vallas

La libertad de expresión se encuentra limitada por el orden público, esto es, por la armonía social mediante la realización de la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas. En consecuencia, ante la primacía del interés general y del bien común (Art. 2o. C.P.), la libertad de expresión no puede trascender más allá de los límites que fundamentan al Estado mismo, porque de lo contrario se constituiría en un objeto jurídico imposible de proteger. La libertad de expresión se encuentra limitada por los derechos de los demás, tal como lo dispone el numeral primero del artículo 95 superior, cuando señala que son deberes de la persona y del ciudadano “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” (Num.1o.). Por ello, la expresión del propio pensamiento no está legitimada para afectar los derechos fundamentales de otras personas, como, por ejemplo, la honra o el buen nombre. Asimismo, tampoco puede vulnerar el estatuto privado de alguna persona, como su intimidad o el secreto profesional.

ORDEN PUBLICO/ALCALDE-Facultades

El orden público, esto es, la armonía necesaria, tiene distintos matices dependiendo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En el caso de los municipios, debe dirigirse a procurar la convivencia pacífica de los asociados mediante la solución de los conflictos diarios que puedan alterar el equilibrio y la armonía de la sociedad. Por ello, el alcalde, en su calidad de primera autoridad de policía del municipio, debe velar por el cumplimiento de estos fines, mediante la adopción de medidas preventivas, reparativas o sancionatorias, según las facultades que le conceden la Constitución, la ley, las ordenanzas o los acuerdos municipales.

ORDEN PUBLICO-Preservación/ALCALDE-Competencia/PROPAGANDA POLITICA/CONTAMINACION VISUAL

Si el orden público implica necesariamente un concepto de armonía, entonces el alcalde - principal responsable por ser la primera autoridad de policía del municipio- debe contar con

los mecanismos necesarios para que, junto con otras autoridades competentes -vgr. la organización electoral-, se adopten las decisiones conducentes a mantener la tranquilidad local y a garantizar el proceso electoral. Las autoridades públicas deben dar en estos casos ejemplo en cuanto a la ubicación de avisos de carácter publicitario en el espacio público, evitando incurrir en abusos que se traduzcan en el tan justamente criticado fenómeno de la contaminación visual, pues de no hacerlo carecería de sentido el que se impongan limitaciones en esta materia a los particulares o, como en el caso bajo examen, a los candidatos de elección popular, a tiempo que las autoridades se abstienen de respetar dichas limitaciones.

Ref: Expediente No. T -34184

Peticionarios: Yolima Espinosa y Mauricio Guzmán

Procedencia: Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Temas:

\*El derecho a la libertad de expresión.

\*Facultades de los alcaldes en relación con la propaganda política

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el Número T-34184, adelantado por Yolima Espinosa y Mauricio Guzmán, en contra del Alcalde de Cali, doctor Rodrigo Guerrero Velasco y la Jefe de Control Físico de la ciudad, Claudia Marcela Franco.

### I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1993, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

#### 1. Solicitud

Los ciudadanos Yolima Espinosa y Mauricio Guzmán, interpusieron ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, acción de tutela en contra del señor alcalde del municipio de Santiago de Cali, doctor Rodrigo Guerrero Velasco, y la Jefe del Departamento de Control Físico de esa ciudad, doctora Claudia Marcela Franco, con el fin de que se les ampararan sus derechos a tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellas y difundir sus ideas y programas; a la libertad de expresión, a la libertad y al debido proceso, consagrados en los artículos 40, 20, 28 y 29, respectivamente, de la Constitución Política de Colombia.

#### 2. Hechos

Afirman los peticionarios que, mediante memorial de fecha 17 de diciembre de 1993, el representante de la “Agencia de Vallas y Avisos”, solicitó en su nombre la autorización para la colocación de vallas con mensajes políticos. Dicha petición, que según dicen los accionantes es resuelta en un término de veinticuatro horas en otras ciudades, no fue atendida por las autoridades municipales. Además manifiestan que “la administración municipal de Santiago de Cali, mediante acciones adelantadas por la autoridad de policía (fuerza pública) bajo sus orientaciones, retiró unos pasacalles con la expresión ‘No más miedo’ que habían sido colocados por jóvenes estudiantes de nuestro movimiento y

arbitrariamente fueron detenidos por varias horas en la Inspección de Policía”.

Sostienen que, además de lo anterior, la administración municipal de Santiago de Cali expidió el Decreto 1913 de 31 de diciembre de 1993, que modificó el Decreto 1233 de 1993, el cual exige “inconstitucionalmente dos requisitos para el ejercicio de la libertad política que no están contemplados por ninguna parte ni en la Constitución ni en las leyes, ni en los tratados internacionales que Colombia ha jurado respetar: el primer requisito es que la expresión de las ideas políticas por escrito en sitios públicos sólo puede hacerse quince días antes de elecciones. El segundo requisito es que el Departamento Administrativo de Control Físico del municipio de Cali se reserva la atribución de rechazar las expresiones que a su juicio atenten contra las sanas costumbres, las instituciones y la moralidad”.

A juicio de los actores, el Decreto 1913 de 1993 resulta contrario no sólo a la Constitución Política, sino también a los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de San José. Al respecto, manifiestan que “las restricciones establecidas por los decretos del señor alcalde - dicen los peticionarios-, limitan la libertad democrática de comunicación a los quince días anteriores a la elección y establecen una inquisición sobre el carácter moral de las propagandas en cabeza de un funcionario de carácter administrativo, exigen cauciones no establecidas en la ley, y además solicitudes hechas con una anticipación de tres meses en un caso y un mes en otros, todo lo cual vulnera la libertad democrática, expresada en los artículos constitucionales antes mencionados”.

Del mismo modo, consideran que la única norma que regula la libertad política es la Ley 84 de 1993, y en ella, en su artículo 50., se ordena que la única autoridad competente para “velar por el cumplimiento de las normas sobre partidas y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad” es el Consejo Nacional Electoral. De acuerdo con la ley en comento, dicen que la única limitación en materia de publicidad electoral es la de la prohibición de divulgaciones sonoras durante las veinticuatro horas anteriores a la elección. “Por ello, al no estar establecida la exigencia de permiso previo, ni siquiera en la última ley de reforma urbana, se debe tener en cuenta el artículo 84 de la Constitución, que establece ‘cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio’ ” puntualizan los accionantes.

### 3. Pretensiones

Solicitan los interesados que se ordene al municipio de Cali, por intermedio del Departamento de Control Físico, “autorizar en forma inmediata la colocación de vallas, pasacalles, pendones y afiches correspondientes a la campaña política de MAURICIO GUZMAN y YOLIMA ESPINOSA, ciudadanos colombianos, que corresponden al grupo denominado Nuevo Liderazgo y que dice: ‘No más miedo’”. Asimismo, demandan que se ordene a la accionada que se abstenga de ejercer cualquier tipo de censura a la campaña “No más miedo” y que se ordene al municipio de Cali -Departamento de Control Físico-, que igualmente inaplique la disposición que restringe a solo quince días antes de la elección, la colocación de propaganda electoral. “Para estos propósitos solicitamos al Tribunal de aplicación al artículo 4o. de la Constitución Política”.

## II. ACTUACION PROCESAL

### 1. La primera instancia

La Sala Segunda del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, avocó el conocimiento de la acción de tutela de la referencia, y recibió diversas pruebas dentro de las cuales cabe destacar la que a continuación se relaciona.

- Memorial presentado por la Directora del Departamento Administrativo de Control Físico de Cali

Mediante escrito presentado el día 21 de enero de 1994, la Directora del Departamento Administrativo de Control Físico de Cali expuso al Tribunal Administrativo del Valle, con el fin de dar a conocer la posición de esa entidad respecto de los argumentos expuestos en la petición de tutela. La funcionaria inicia su intervención señalando que el Departamento Administrativo de Control Físico es una entidad pública, entre cuyas funciones se encuentra la de “ejercer el control y vigilancia sobre el espacio público municipal en los términos definidos por la Ley 9a. de 1989 y demás normas que la reglamenten, adicionen o reformen”. Para el desarrollo de estas funciones -dice la memorialista- su dependencia “aplica la reglamentación vigente, especialmente los Decretos 0959 de 1991, 1232 de 1993 y 1233 de

septiembre 17 de 1993 y 1913 de diciembre 31 de 1993”.

En el caso concreto, dice que la empresa encargada de la publicidad política de los actores solicitó un permiso para “la instalación de 36 vallas de 3 x 2 metros para la campaña política de MAURICIO GUZMAN al Senado, YOLIMA ESPINOSA a la Cámara, ERNESTO SAMPER a la Presidencia. Desde esa fecha hasta ahora no se ha recibido solicitud para instalar otra clase de publicidad diferente a las vallas. De acuerdo con lo anterior, es claro que los interesados no cumplieron con los requisitos previstos en la norma citada, pues sólo hasta enero 12 de 1994 se allegó a esta oficina la póliza de que trata el aludido decreto y con fecha enero 20 del año en curso, se informaron los sitios donde se pretendía instalar las vallas, y no obstante procedieron a fijar los pasacalles para los cuales ni siquiera se había solicitado permiso”.

Ante esta situación, y dando cumplimiento a lo ordenado por el artículo 11 del Decreto 1233 de 1993, dice la Directora Administrativa de Control Físico Municipal que se retiraron los pasacalles colocados y se inició el procedimiento tendiente a imponer las multas del caso. “Por lo expuesto -afirma la interviniente- considero que en ningún momento se han violado los derechos constitucionales de los actores ya que solamente este Despacho ha cumplido con lo previsto en normas y reglamentos de obligatorio cumplimiento”.

En cuanto a la presunta censura alegada por los actores, sostiene que “lo único que ha hecho la administración es dar aplicación a un decreto municipal que ordena que la instalación de publicidad política, debe efectuarse cumpliendo unos requisitos, que los interesados no han cumplido, pero en ningún momento se les ha denegado la posibilidad de hacer propaganda política; simplemente se busca aplicar las normas que tienden a proteger la imagen física de la ciudad y que la publicidad no atente contra el interés social, la moral, la ley, etc.”.

Sobre una presunta violación al derecho a la libertad personal, afirma que no entiende de qué forma su dependencia haya podido conculcar este derecho, y que, si se hace referencia a los seguidores de su movimiento político, que se dice fueron detenidos, manifiesta que desconoce tal situación y que en caso de haber sido así, debieran ser ellos quienes solicitan la protección de su derecho.

De igual forma sostiene que en ningún momento el Departamento Administrativo de Control Físico Municipal ha violado los principios del debido proceso, toda vez que su actuación ha sido acorde con los reglamentos preestablecidos “y con mayor celo, en tratándose de la

sanción a imponer, ya que los encartados cuentan con la posibilidad de interponer recursos y en últimas acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para lo pertinente”. Señala también que “en este sentido, no sobra anotar que este Departamento Administrativo ejerce funciones de Policía Administrativa en la ciudad para la preservación del espacio público”, las cuales no son sometidas al control de la jurisdicción contencioso administrativa.

Finalmente, considera que en ningún momento se ha privado a los demandantes de ejercer sus derechos políticos; simplemente los peticionarios no cumplieron con las obligaciones exigidas por una norma para poder colocar su publicidad política, razón por la cual ésta fue retirada.

#### La decisión

Mediante providencia de fecha 25 de enero de 1994, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca resolvió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por Yolima Espinosa y Mauricio Guzmán. Consideró el Tribunal que “la Administración Municipal en ningún momento conculcó derechos fundamentales, tales como el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, por cuanto que, si bien la colocación de vallas y avisos publicitarios es uno de los medios de expresión y difusión políticos con que cuentan los candidatos, -no el único como parecen entenderlo los peticionarios-, no es menos cierto que Control Físico no negó la colocación de estas vallas; solamente condicionó la autorización para su instalación, al cumplimiento de las exigencias previstas en el Decreto 1233 de septiembre 17 de 1993, decisión que fue acatada por los peticionarios, en forma simultánea con la presentación de la tutela”.

De igual forma estimó que la actuación adelantada por la administración no violó el debido proceso, toda vez que éste se desplegó en consonancia con el decreto atrás mencionado. “Tanto es cierto lo anterior, -reitera la Sala-, que los mismos peticionarios, conforme se ha dejado expuesto, se acogieron a él y cumplieron con lo dispuesto en este ordenamiento”.

Además de los anteriores argumentos, el Tribunal estimó que la acción de tutela es improcedente, toda vez que, mediante su ejercicio los actores pretenden dejar sin efecto tres actos administrativos de carácter general, como lo son los Decretos 1232, 1233 y 1913 de 1993. “Si los interesados consideran que tales decretos son inconstitucionales, el camino

que deben seguir es acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa para que ésta decida lo pertinente”, puntualiza el fallo en comento.

Finalmente se argumentó que los peticionarios no han sufrido ningún perjuicio irremediable, ya que “no se ha demostrado mediante prueba alguna que la Administración haya prohibido a estos aspirantes, fuera de los sitios expresamente señalados en las disposiciones que reglamentan esta clase de materia, la instalación en el municipio de Cali de las vallas alusivas a su propaganda electoral”.

El Magistrado Ramiro Saavedra Becerra salvó su voto en esta decisión, por encontrar que “es incuestionable que los decretos expedidos por el alcalde de Cali para regular el derecho a la libre expresión de las ideas en su forma de propaganda pre-electoral, afectan ese derecho constitucional fundamental. Y es también cierto que los recurrentes cuentan con la vía de las acciones contencioso-administrativas para controvertir la legalidad de esos actos administrativos. Pero también lo es que para cuando la jurisdicción se pronuncie definitivamente, ya habrá corrido el término de la campaña electoral, haciendo que este pronunciamiento, en caso de serles favorable, no tenga ningún efecto sobre el ejercicio del derecho a presentar las propuestas electorales, y en cambio los accionantes habrán visto conculcado ese derecho fundamental. Es por eso que el Tribunal debió reconocerle el carácter de irremediable al perjuicio alegado en la demanda y estimar que debía pronunciarse sobre la petición tutelar”.

Sostiene además que, de acuerdo con la ley 84 de 1993, la única autoridad competente para velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas es el Consejo Nacional Electoral.

Expresa el magistrado disidente que no es admisible el argumento de la accionada y acogido en la sentencia “en el sentido de que ‘los pasacalles y vallas no constituyen el único medio para difundir conceptos y opiniones’; con tan sorprendente criterio bien podría justificarse la censura de la prensa escrita porque al fin y al cabo las ideas pueden seguirse transmitiendo por radio o televisión y por mil medios más. Porque de lo que se trata es de garantizar la expresión de las ideas políticas por todos los medios idóneos y en todas las formas posibles. La exclusión de una sola de ellas es ya una violación al derecho”. (subraya el magistrado).

## 2. La impugnación

Mediante memorial presentado el día 1o. de febrero de 1994, Yolima Espinosa y Mauricio Guzmán impugnaron el fallo del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, por considerar que el despacho judicial de conocimiento incurrió en varios errores, como no tener en cuenta que la Directora del Departamento Administrativo de Control Físico confesó que sí hubo un retiro de los pasacalles que anunciaban “No más miedo”. Adicionalmente manifestaron que tampoco tuvo en cuenta que se había hecho la solicitud del permiso para la colocación de esos pasacalles y que no hay constancia de que fueran notificados de negativa alguna a dicha solicitud. “El otro error de hecho -sostienen los impugnadores- es el de afirmar el Tribunal que se está demandando el acto administrativo de carácter general que establece las regulaciones en materia de publicidad. Como muy bien lo entendió el magistrado que salvó el voto, estos actos administrativos sólo se acompañaron para que el Tribunal Administrativo pudiera aplicar la excepción de inconstitucionalidad que es evidente y a la que están autorizados los jueces para hacerlo, no sólo en acciones de tutela sino en acciones ordinarias”.

A juicio de los actores, el Tribunal no tuvo en cuenta que el derecho fundamental a la libertad de expresión es de aplicación inmediata, así como tampoco tuvo en cuenta que ese derecho es protegido por diversos tratados internacionales que por disposición expresa de la Constitución Política, priman sobre el ordenamiento interno.

Por último solicitan al Consejo de Estado “que haga nuestros los argumentos del magnífico salvamento de voto del honorable magistrado Ramiro Saavedra Becerra”.

### 3. Fallo de segunda instancia

Mediante providencia de fecha 25 de febrero de 1994, el h. Consejo de Estado resolvió confirmar el fallo de fecha 25 de enero de 1994, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante el cual se declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por Yolima Espinosa y Mauricio Guzmán.

El ad-quem compartió en su totalidad el fallo de primera instancia, y además consideró que la solicitud elevada por los actores no fue negada por el Departamento de Control Físico de Cali, sino que simplemente condicionó el otorgamiento del permiso al lleno de los requisitos ordenados por el Decreto 1233 de 17 de septiembre de 1993, los cuales no habían sido cumplidos al momento de presentarse la acción de tutela. “Y esta exigencia no pudo ni

vulnerar ni amenazar el derecho contemplado en el artículo 4o de la Carta, que tiene otros alcances y cuyo ejercicio normalmente debe cumplirse con sujeción a los desarrollos que le señale la ley”, señala el fallo de segunda instancia.

A criterio del H. Consejo de Estado, no hubo violación al debido proceso, toda vez que “la exigencia de requisitos legales y su cumplimiento en el caso concreto muestra su satisfacción y no su desconocimiento. Del mismo modo considero que los actores no evidenciaron el perjuicio irremediable alegado, ya que no probaron la expedición de un acto administrativo que les hubiera impedido la colocación de sus vallas publicitarias, “evento éste que les había abierto la puerta a la vía jurisdiccional e impedido, de entrada, el ejercicio de la acción de tutela”.

Finalmente considera el h. Consejo de Estado que la acción de tutela no es la vía para suspender actos administrativos de carácter general o abstracto; que no se puede afirmar que el imponer requisitos para el ejercicio de un derecho signifique su censura o violación, ya que el ejercicio de un derecho no es absoluto, ya que debe concurrir con el derecho de los demás.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

#### 2. Aclaración previa. Hechos consumados

En reiterada jurisprudencia<sup>1</sup> de la Corte Constitucional, se ha afirmado que la acción de tutela es un instrumento jurídico que permite brindar a cualquier persona, sin mayores requisitos de orden formal, la protección específica e inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando, de acuerdo con las circunstancias concretas de cada caso y a falta de otro medio de orden legal que permita el debido amparo de los derechos, éstos sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública o

de un particular en los términos taxativos que señale la ley.

De lo expuesto se colige que la orden que imparta el juez de tutela debe estar enderezada a la protección actual y cierta del derecho constitucional fundamental supuestamente vulnerado o amenazado. De suerte que si los motivos que se le reprochan a la autoridad pública o a un particular -en los casos determinados por la ley-, ya se han consumado por el transcurso del tiempo o por la ejecución de una serie de eventos que así lo determinen, la orden que se dicte encaminada a la defensa de la situación, perderá su sentido o su razón de ser dentro del ámbito jurídico. Al respecto, ha señalado esta Corporación:

“Considera la Corte Constitucional que debe existir una diferencia entre las situaciones que generaron una vulneración del derecho pero que concluyeron en su momento y las que permanecen en el tiempo por el no desaparecimiento de su contenido esencial. En relación con las primeras, revivirlas sería atentar contra el principio de la seguridad jurídica; frente a las segundas, es probable que se configure la vulneración de un derecho fundamental, con fundamento en el principio de retrospectividad, por lo que la fecha del acto acusado no constituye el factor determinante para establecer la improcedencia de la acción de tutela. Lo importante pues es que la violación al derecho sea actual, esto es, que persista al momento de resolverse la tutela”.<sup>2</sup>

Los hechos que motivaron la acción de tutela que revisa la Sala, se circunscribieron a una situación específica: la posibilidad de que los ciudadanos Yolima Espinosa y Mauricio Guzmán pudieran colocar su propaganda política en la ciudad de Cali, con el fin de aspirar a una curul en el Senado de la República. En consecuencia, la orden que imparta la Sala en esta oportunidad respecto de los asuntos en mención, no puede considerarse como actual, pues resulta un hecho notorio que las elecciones parlamentarias se llevaron a cabo el día trece (13) de marzo del presente año. Sin embargo, debe considerarse que la materia de que trata el asunto bajo examen amerita de un pronunciamiento de parte de esta Corporación, principalmente si se tiene en cuenta que en futuros debates electorales se podrían presentar situaciones similares a la que en esta oportunidad se revisa. Por tanto, ante la extemporaneidad de cualquier decisión que pueda adoptarse, la Sala confirmará el fallo proferido por el h. Consejo de Estado el día 25 de febrero de 1994, no sin antes hacer algunas consideraciones que se expondrán a continuación.

### 3. El derecho a la libertad de expresión.

Toda persona es, por naturaleza, expresiva; por ello también al hombre se le reconoce como un ser político y social, es decir, comunicativo. Lo anterior porque el hombre, por una parte, es inmanente, esto es, posee pensamientos y sentimientos que los asume como propios y en ellos se contempla en forma íntima; y por la otra, es trascendente, es decir, proyecta aspectos de su interioridad hacia los demás a través de la comunicación. En resumen: la expresión, y más concretamente la expresión libre, es la facultad natural del ser humano de exteriorizar sus conceptos, sus opiniones, sus juicios relacionados con su interpretación de los acontecimientos que conforman el diario vivir, de acuerdo con sus creencias, su modo de ser y su misma interioridad.

Al respecto, ha establecido esta Corporación:

“Esta posibilidad de transmisión del pensamiento y del conocimiento, a disposición de todos, es el instrumento jurídico que utiliza el Estado Demo-liberal para alcanzar una auténtica participación política en términos de sociabilidad, entendida esta última como el conjunto de acuerdos que expresan la voluntad común de los pueblos de convertirse en sociedades para construir la civilización. De suerte que la libertad de expresión así entendida, resulta un medio indispensable no sólo para la protección de los demás derechos, sino también, para que adquiera cada uno de ellos la fisonomía deseada. Lo que viene a darle a la libertad de expresión el doble carácter de elemento generador de las distintas formas de realidad y de instrumento de valoración, análisis y crítica de la misma realidad social”.<sup>3</sup>

Esa facultad que le asiste a toda persona de opinar, de divulgar su pensamiento y de propagar informaciones veraces por sí misma o por cualquier medio masivo de comunicación social, fue consagrada expresamente en el artículo 20 de la Carta Política. En efecto, el Constituyente de 1991 precisó aun más los alcances que doctrinaria y jurisprudencialmente se le habían dado al artículo 42 de la Constitución de 1886 -que se refería exclusivamente a la responsabilidad de la prensa en los casos en que se atentara contra la honra de las personas, contra el orden social o contra la tranquilidad pública- y señaló de manera explícita la garantía a toda persona “de expresar y difundir su pensamiento y opiniones”, así como “la de informar y recibir información veraz e imparcial”. En cuanto a los medios de comunicación, la misma norma avala la libertad de fundarlos y los compromete en cuanto a

su responsabilidad social -permitiendo, entre otras, el derecho a la rectificación-, aunque dispone categóricamente que no habrá censura.

Como se ha manifestado, la libertad de expresión se constituye en uno de los pilares esenciales para el desarrollo del individuo, como ente comunicativo y por ende social, dentro de un Estado de derecho. Por ello, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, estableció que “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los más preciosos derechos del hombre; por lo tanto, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el uso de esta libertad, en los casos determinados por la ley” (Art. 11). Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos de Derechos Humanos (Art. 10o.), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. IV.), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 13), entre otros, reconoce la facultad de todos los hombres de manifestar y difundir sus opiniones y de no ser molestados o restringidos por causa de ellas.

Las disposiciones constitucionales citadas, así como los instrumentos internacionales a los que se ha hecho referencia, llevan a una conclusión única: la expresión del hombre es libre. Pero como toda libertad, debe ser responsable. Si se entiende por expresión “especificación, declaración de una cosa para darla a entender”<sup>4</sup> o “reconocimiento de la posibilidad de manifestar ideas o los estados anímicos, de acuerdo con la espontaneidad individual, singularmente, cuando trasciende a lo público”<sup>5</sup>, entonces debe aceptarse que esa libertad implica la emisión de una idea o de un juicio, cuyo contenido debe ser valorado ética y jurídicamente de forma tal que lo que se expresa no atente contra el ordenamiento establecido y, por ende, contra la libertad misma. Por ello, la libertad de expresión, como todo derecho, no es absoluto.

Lo anterior se sustenta, además, en tres razones fundamentales:

A) La libertad de expresión se encuentra limitada por el orden público, esto es, por la armonía social mediante la realización de la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas. En consecuencia, ante la primacía del interés general y del bien común (Art. 2o. C.P.), la libertad de expresión no puede trascender más allá de los límites que fundamentan al Estado mismo, porque de lo contrario se constituiría en un objeto jurídico

imposible de proteger.

B) La libertad de expresión se encuentra limitada por los derechos de los demás, tal como lo dispone el numeral primero del artículo 95 superior, cuando señala que son deberes de la persona y del ciudadano “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” (Num.1o.). Por ello, la expresión del propio pensamiento no está legitimada para afectar los derechos fundamentales de otras personas, como, por ejemplo, la honra o el buen nombre. Asimismo, tampoco puede vulnerar el estatuto privado de alguna persona, como su intimidad o el secreto profesional. Por otro lado, nunca puede la expresión de un individuo anular la expresión de otros, así estén en minoría, pues resulta contrario a derecho pretender que en una sociedad regida por un ordenamiento jurídico que interprete al Estado social de derecho, prevalezca la uniformidad y el monopolio de criterios y, por ende, de expresiones.

C) La libertad de expresión se encuentra limitada por su mismo contenido. No puede así ser amparada jurídicamente una expresión delictuosa, porque lo la ley sólo puede dirigir sus efectos hacia el bienestar colectivo y el interés general. En tal sentido, una pretensión ilícita nunca podrá tener asidero dentro de un orden social justo.

### 3. Facultades de los alcaldes en relación con la propaganda política

En materia de ordenamiento territorial, la Carta Política de 1991 introdujo profundas modificaciones encaminadas a que el Estado lograra un mayor dinamismo en el cumplimiento de sus obligaciones políticas, económicas y sociales. Dentro de esas modificaciones, quizás la más importante es la cristalización del proceso de fortalecimiento del municipio colombiano, propuesto desde la Constitución de 1886 e implementado considerablemente a partir de la reforma de 1986, a través de la denominada “elección popular de alcaldes”.

El alcalde, elegido popularmente para períodos de tres años a partir de 1995 (arts. 314 y 19 transitorio C.P.), ha sido calificado por la Carta Política como “jefe de la administración local y representante legal del municipio” (art. 314 C.P.). Al ser elegido por los habitantes del municipio, esta autoridad perdió su dependencia jerárquica y administrativa de los gobernadores y del presidente de la República -para el caso de Santafé de Bogotá-, lo que significa una mayor independencia y autonomía en el desarrollo de su gestión y en la toma de las decisiones, aunque con las limitaciones que establece el Estatuto Superior, como los

casos del manejo del orden público (art. 315-2), de los planes de desarrollo (Art. 339) o la posibilidad de que el presidente y los gobernadores, en los eventos taxativamente señalados por la ley, suspendan o destituyan a los alcaldes.

Ahora bien, como se advirtió, el alcalde, en su calidad de autoridad pública, está comprometido con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en especial deberá asegurar la convivencia pacífica y la protección a los habitantes en su vida, honra, bienes, derechos y creencias (Art. 2o.). Para la efectiva realización de estos objetivos, al citado funcionario le corresponde consultar la política general de orden público dictada por el Presidente de la República y, por tanto, debe obedecer la órdenes que reciba de él o de los gobernadores. Lo anterior, porque es atribución exclusiva del alcalde la de conservar el orden público en su localidad. Para ello, el Constituyente le ha dado el carácter de primera autoridad de policía del municipio, y le ha encargado a la Policía Nacional cumplir con prontitud y diligencia las instrucciones que el mencionado funcionario imparta por intermedio del respectivo comandante (art. 315-2 C.P.)

Conviene advertir -como se señaló anteriormente- que el concepto de orden público, en este caso, no debe circunscribirse únicamente a las situaciones que atenten contra la estabilidad de las instituciones o contra la seguridad y la integridad de los asociados. El núcleo esencial del orden público debe encontrarse en la armonía general, manifestada a través de la consonancia de los intereses particulares en uno sólo: el interés general. Por ello, mediante la concurrencia armoniosa y necesaria de la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad dentro de un marco social, se logrará la coexistencia pacífica de los miembros de una determinada población o localidad, de acuerdo con los fundamentos básicos de todo orden justo que parte de una correspondencia de los particulares entre sí, y de éstos con el Estado.

El orden público, esto es, la armonía necesaria, tiene distintos matices dependiendo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En el caso de los municipios, debe dirigirse a procurar la convivencia pacífica de los asociados mediante la solución de los conflictos diarios que puedan alterar el equilibrio y la armonía de la sociedad. Por ello, el alcalde, en su calidad de primera autoridad de policía del municipio, debe velar por el cumplimiento de estos fines, mediante la adopción de medidas preventivas, reparativas o sancionatorias, según las facultades que le conceden la Constitución, la ley, las ordenanzas o los acuerdos

municipales.

Resulta pertinente agregar que por armonía debe entenderse la proporcionalidad y la correlación entre las cosas<sup>6</sup>, manifestada no sólo a través de las relaciones interpersonales, sino también mediante el acatamiento de normas generales que conlleven a un mejor desarrollo social. De acuerdo con lo expuesto puede decirse que, al establecer un alcalde disposiciones relacionadas, por ejemplo, con la limpieza de las calles o con el mantenimiento estético de un parque, de un barrio o de toda una localidad, se están adoptando medidas propias para la permanencia del orden público.

La preservación y mantenimiento del orden público en las entidades territoriales por parte de las autoridades gubernamentales, adquiere especial importancia en épocas de debate electoral. En efecto, es durante estos períodos -principalmente- que se requiere de todos los instrumentos jurídicos, económicos, administrativos y políticos necesarios para asegurar la continua estabilidad de las instituciones democráticas. Sólo de esa forma se logra garantizar la vigencia misma del Estado Social de Derecho, que permita a cualquier ciudadano, con fundamento en la igualdad, hacer ejercicio del derecho constitucional fundamental de participación política (Art. 40 C.P.) y, en especial -para efectos del asunto bajo examen-, el de “Elegir y ser elegido” (Num. 1o.); el de “Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática” (Num. 2o.), el de “Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas” (Num. 3o.); y el de “Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (...)” (Num. 7o.).

Ahora bien, todo proceso electoral dentro de un marco democrático, debe estar fundamentado en el compromiso de las autoridades públicas de garantizar la imparcialidad en el debate y la igualdad de oportunidades. Esto se logra implementando los mecanismos necesarios para que los candidatos gocen de la oportunidad para transmitir sus programas y planteamientos políticos a sus electores, a través de discursos, manifestaciones, conferencias, avisos en los medios de comunicación, etc. Uno de los recursos que con mayor frecuencia se utiliza durante estos períodos es el de la propaganda política que se fija en determinados lugares de un municipio. En efecto, son múltiples las vallas, las pancartas, los pasacalles, los pendones y los afiches que los candidatos colocan en lo que consideran como sitios estratégicos de su localidad. Sin embargo, esa situación conlleva a lo que se ha

calificado como “contaminación visual”, pues a menudo se sacrifica la estabilidad estética del municipio en aras de lo que se suele convertir en una desenfrenada publicidad política.

Si, como se ha reiterado en esta providencia, el orden público implica necesariamente un concepto de armonía, entonces el alcalde -principal responsable por ser la primera autoridad de policía del municipio- debe contar con los mecanismos necesarios para que, junto con otras autoridades competentes -vgr. la organización electoral-, se adopten las decisiones conducentes a mantener la tranquilidad local y a garantizar el proceso electoral.

Debe en este punto señalarse que si bien la Constitución Política le asignó al Consejo Nacional Electoral la responsabilidad de “Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías” (Art. 265-5), ello no puede significar que sea ese organismo el único responsable de determinar las condiciones específicas y concretas en que se desarrolle la publicidad electoral en todos los municipios del país. En otras palabras, no puede considerarse que la norma constitucional citada haya facultado al Consejo Nacional Electoral para determinar en qué lugares de una determinada localidad se pueden colocar pasacalles o pancartas, o cuál es el tamaño permitido de una valla o de un afiche. Incluso, esta Sala considera que velar para que el contenido de algún medio de publicidad política no atente contra el interés general o contra los símbolos patrios -por ejemplo-, es una responsabilidad que le atañe primordialmente a los alcaldes, por ser ellos, se repite, jefes de la administración local y primeras autoridades de policía del municipio.

Como corolario de lo expuesto, debe la Sala señalar que esta Corporación, mediante Sentencia No. C-089/94 del tres (3) de marzo del año en curso, declaró exequible el artículo 29 del proyecto de ley estatutaria -hoy Ley 130 del 23 marzo de 1994- “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, que prevé:

“ARTICULO 29. Propaganda en espacios públicos. Corresponde a los Alcaldes y Registradores Municipales regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, agrupaciones y candidatos a la utilización

de estos medios, en armonía con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y de la estética. También podrán, con los mismos fines, limitar el número de vallas, afiches y elementos publicitarios destinados a difundir propaganda electoral.

“Los Alcaldes señalarán los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, previa consulta con un comité integrado por representantes de los diferentes partidos, movimientos o grupos políticos que participen en la elección a fin de asegurar una equitativa distribución.

“Los partidos, movimientos o grupos políticos, no podrán utilizar bienes privados para desplegar este tipo de propaganda sin autorización del dueño.

“El Alcalde como primera autoridad de policía podrá exigir a los representantes de los partidos, movimientos y candidatos que hubieren realizado propaganda en espacios públicos no autorizados, que los restablezcan al estado que se encontraban antes del uso indebido. Igualmente podrá exigir que se garantice plenamente el cumplimiento de esta obligación antes de conceder las respectivas autorizaciones”. (Negrillas fuera de texto original).

#### 4. El caso en concreto.

El Departamento Administrativo de Control Físico Municipal, a través de comunicación del día doce (12) de enero del año en curso, le informó a los solicitantes que, de conformidad con los decretos 1233 y 1913 de 1993, era necesario suscribir una póliza de cumplimiento para el desmonte de la propaganda, e indicar “los medios de publicidad, sitios a instalar, dimensiones, textos y fechas” (folio 85). Adicionalmente, señaló que “sólo autorizará la instalación de los medios publicitarios con dos (2) meses a quince (15) días de anticipación a la respectiva elección”. Debe en este punto señalar la Sala que no es de recibo el argumento planteado por los actores cuando señalan que no conocieron de dicha comunicación y que, por ende, no sabían de los requisitos necesarios para el uso de la publicidad política, pues ellos mismos presentaron la póliza de cumplimiento, extrañamente el mismo día que instauraron la acción de tutela que se revisa.

En virtud de lo anterior, la Sala comparte los argumentos expuestos por los falladores de primera y segunda instancia, en el sentido de que la administración municipal de Cali en momento alguno se negó a permitir el uso de la expresión “No más miedo”, la cual era uno

de los mensajes que fundamentaba la propuesta electoral de los peticionarios. En efecto, el Departamento Administrativo de Control Físico Municipal tan sólo dió aplicación a los requisitos contemplados en unos decretos, cuyo propósito fundamental era el de lograr en equilibrio estético en la ciudad durante la época de elecciones parlamentarias. No sobra reiterar que dichos decretos, como todo acto administrativo, gozan de una presunción de legalidad y sólo podrán ser retirados del ordenamiento jurídico previo pronunciamiento del juez competente, es decir, de la jurisdicción contencioso administrativa. Debe en este punto la Sala señalar que, por una parte, no es del resorte de un juez de tutela entrar a calificar la validez jurídica de los actos administrativos, y, por otra parte, la jurisdicción competente goza de la facultad de “suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial” (Art. 238 C.P.). Esta atribución claramente se convierte en un mecanismo de defensa judicial eficaz que permitía amparar el o los derechos que supuestamente les fueron vulnerados a los accionantes.

Ahora bien, la Sala encuentra que el retiro de unos pasacalles que contenían la expresión “No más miedo”, los cuales habían sido colocados por algunos estudiantes, no obedeció a una censura por parte de la administración municipal, sino a la aplicación de una serie de medidas administrativas y policivas que obligaban a velar por el mantenimiento estético de la ciudad, frente a la considerable cantidad de propaganda política que se fija durante las épocas electorales. Conviene anotar que los peticionarios en ningún momento solicitaron permiso para situar pasacalles con la expresión referida, pues la comunicación suscrita por el gerente de la empresa de publicidad -a la que ya se ha hecho alusión-, se ocupó únicamente de la colocación de unas vallas políticas. En consecuencia, los interesados no se encontraban autorizados para desplegar su publicidad política de acuerdo con su libre albedrío, pues está visto que se hace necesario una regulación juiciosa del uso del espacio público durante los períodos electorales.

Finalmente, resulta oportuno pronunciarse sobre el argumento esgrimido por los interesados según el cual la ciudad de Cali se encuentra colmada de publicidad y propaganda colocada por la propia administración. Si bien la Sala no considera reprochable el hecho de que las autoridades municipales informen a los asociados de la realización de eventos oficiales o de la ejecución de obras públicas, por ejemplo, a través de la instalación de vallas, pancartas, afiches o pasacalles, sí debe recabar en el hecho de que son esas autoridades públicas las

primeras responsables en dar buena prueba respecto de la adecuada utilización y preservación del espacio público. En otras palabras, las autoridades públicas deben dar en estos casos ejemplo en cuanto a la ubicación de avisos de carácter publicitario en el espacio público, evitando incurrir en abusos que se traduzcan en el tan justamente criticado fenómeno de la contaminación visual, pues de no hacerlo carecería de sentido el que se impongan limitaciones en esta materia a los particulares o, como en el caso bajo examen, a los candidatos de elección popular, a tiempo que las autoridades se abstienen de respetar dichas limitaciones.

Estas consideraciones, junto con el hecho de que, como se explicó anteriormente, cualquier decisión que se tome al respecto carecerá de efectos prácticos, llevan a esta Sala a confirmar el fallo proferido por el H. Consejo de Estado el día 25 de febrero de 1994.

#### DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional,

#### R E S U E L V E :

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, el fallo proferido por el H. Consejo de Estado el día 25 de febrero de 1994, que, a su vez, ratificó la sentencia dictada el 25 de enero de 1994, por el H. Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante el cual se declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por Yolima Espinosa y Mauricio Guzmán.

SEGUNDO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique el contenido de esta providencia al H. Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-001/92, T-0013/92, T-015/92, T-222/92, T-414/92, T-424/92, T-436/92, entre otras.

2 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 7. Sentencia No. T-164/93. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

3 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 5. Sentencia No. T-048/93. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

4 Real Academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Madrid, 1984; Tomo I; voz: expresión.

5 CABANELLAS Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1986, Tomo V; pág. 182.

6 Cfr. Real Academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Voz: armonía.