

CONCESION DE LICENCIAS PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE RADIO COMUNITARIA EN BOGOTA

SERVICIO DE RADIODIFUSION SONORA COMUNITARIA-Definición

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

LIBERTAD DE FUNDAR MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION Y LIBERTAD DE EXPRESION/EMISORAS COMUNITARIAS-Importancia en la promoción de la democracia

DERECHO A LA LIBERTAD DE INFORMACION-Importancia de la libertad de prensa para su desarrollo

SERVICIO DE RADIODIFUCION SONORA COMUNITARIA-Cumple rol fundamental en el fortalecimiento de la democracia

La radiodifusión sonora comunitaria, como medio masivo de comunicación, cumple un rol fundamental en el fortalecimiento de la democracia y la participación en las pequeñas comunidades rurales o urbanas destinatarias, ya que (i) contribuye a formar redes de solidaridad entre vecinos, (ii) permite la toma de decisiones informadas acerca de los asuntos locales, (iii) promueve el desarrollo social, la convivencia pacífica, la construcción de ciudadanía y de identidades culturales y sociales, y (iv) contribuye a mejorar la provisión de

otros servicios y a mejorar la calidad de vida de la población.

## LIBERTAD DE FUNDAR MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION

La importancia de la libertad de fundar medios masivos de comunicación exige, como ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (i) que los medios de comunicación social deban estar virtualmente abiertos a todos sin discriminación, más exactamente, que no debe haber individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios; y (ii) que los medios de comunicación deben ser, en la práctica, verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla -ello se refleja en la prohibición de todo monopolio respecto de éstos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas-. En adición, esta libertad demanda la intervención del Estado para facilitar la formación de tales medios. Ciertamente, aunque la libertad de expresión es un derecho de libertad, también comprende una dimensión positiva que corresponde al Estado garantizar, es decir, la realización de ciertas actividades que posibiliten su ejercicio, tales como la construcción de cierta infraestructura necesaria para el funcionamiento de medios masivos de comunicación. La libertad de fundar medios masivos de comunicación, especialmente cuando se concreta en la creación de emisoras comunitarias, es un derecho fundamental que potencia el desarrollo, la participación, el ejercicio del control político, el autogobierno, la creación de redes de solidaridad y la resolución pacífica de las controversias, entre otros aspectos, en las comunidades, particularmente en aquellas marginadas por sus condiciones geográficas, la pobreza, la falta de educación y la violencia. Es por ello que el Estado está en la obligación de promover la prestación del servicio de radiodifusión sonora comunitaria y de no imponer obstáculos injustificados a la formación de estas emisoras.

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Carácter de bien público, inenajenable e imprescriptible

En el caso de los medios masivos de comunicación que requieren del espectro electromagnético, en vista de su carácter de bien público, inenajenable e imprescriptible, y en atención a su carácter limitado -lo cual se refleja en la existencia de un número limitado de frecuencias-, el constituyente quiso -artículo 75 superior- permitir su utilización por los particulares, pero sujeta a la gestión y control del Estado con miras a garantizar el acceso equitativo, su uso adecuado, el pluralismo informativo y el cumplimiento de las finalidades propias de los medios masivos de comunicación. Es por ello que en materia de radiodifusión sonora, por ejemplo, el acceso al espectro está sometido a la obtención de licencias, previa la realización de un proceso licitatorio. De esta manera, el Estado busca garantizar, por una parte, que los mejores operadores presenten el servicio y, por otra, que exista igualdad de oportunidades de acceso. Cabe señalar que el requisito de las licencias no constituye una forma de control previo de aquellas prohibidas por el derecho internacional de los derechos humanos, puesto que su finalidad no es impedir el ejercicio del derecho. Sin embargo, el referido requisito no puede llegar a convertirse ni en una forma de censura ni en un obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho.

#### DERECHO DE PETICION-Aspectos en que se concreta su contenido

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el contenido del derecho fundamental de petición se concreta en los siguientes aspectos: (i) en la posibilidad que tiene cualquier persona de presentar peticiones ante las autoridades; (ii) en la obligación correlativa de las autoridades de emitir una respuesta pronta, clara, completa y de fondo a cada una de las solicitudes que le sean presentadas; y (iii) en la obligación de las autoridades de poner en conocimiento de los peticionarios las respuestas proferidas. En este orden de ideas, se presenta una vulneración del derecho de petición cuando (i) se impide a las personas presentar peticiones ante las autoridades; (ii) una vez recibida la petición, la autoridad no responde dentro del plazo previsto por la normativa vigente -en estos eventos es posible que antes de que venza el término la autoridad informe al peticionario cuándo responderá la petición y por qué no es posible atenderla antes-; y (iii) la autoridad responde la solicitud, pero no la atiende debidamente, es decir, no suministra la información requerida de manera

clara, no responde las preguntas que se le formulan de manera completa o no aporta argumentos que justifiquen por qué no puede acceder a la petición del ciudadano, entre otras hipótesis. En este sentido, la Corte ha indicado que la falta de competencia de la autoridad ante quien se eleva la petición, no la exonera de la obligación de responder. En la presente oportunidad, la Sala observa que aunque el Ministerio ha dado respuesta a cada una de las peticiones que los distintos demandantes le han formulado, ninguna de ellas ha ofrecido una contestación de fondo a las preguntas que le han sido formuladas. Ciertamente, a la fecha, la entidad demandada no ha informado a los demandantes por qué no ha efectuado una convocatoria para la concesión del servicio de radiodifusión sonora comunitaria en Bogotá - a pesar de que el servicio fue reglamentado hace más de 10 años-, ni cuándo ésta tendrá lugar.

#### DERECHO DE PETICION EN CASO DE CONCESION DE LICENCIAS PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE RADIO COMUNITARIA EN BOGOTA-Vulneración

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala concederá la tutela al derecho de petición de los actores y ordenará al Ministerio de Comunicaciones que, en el término que se precisará en la parte resolutiva, les brinde una respuesta de fondo a sus peticiones. En tal respuesta se deberá indicar las razones por las cuales, hasta el momento, no se ha realizado la convocatoria para la puesta en marcha de las emisoras comunitarias en Bogotá. Toda vez que las respuestas dadas hasta el momento no constituyen contestación de fondo, la Sala precisa que las razones que se expongan no pueden ser réplica de las dadas hasta el momento. En la respuesta, además, se deberá informar si ya se adelantaron los estudios que el Ministerio afirmó en el año 2000 que estaba realizando y cuáles fueron sus resultados. Copia de la respuesta que el Ministerio emitía en estas condiciones deberá ser enviada al juez que conoció en primera instancia del presente asunto, para que, de acuerdo con los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, verifique el cumplimiento de lo que en este fallo se ordene.

Referencia: expediente T-1294319

Peticionario: Asociación Red Colombiana de Radio Comunitaria y otros

Accionado: Ministerio de Comunicaciones

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C, ocho (8) de junio de dos mil seis (2006).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida en segunda instancia por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 13 de

diciembre de 2005.

## 1. ANTECEDENTES

El 26 de septiembre de 2005, el señor Jorge Alberto Londoño Lugo, actuando como representante legal de la Asociación Red Colombiana de Radio Comunitaria (RECORRA) y como apoderado judicial de la Asociación Distrital de Radio Comunitaria “Antena Ciudadana”, la Corporación para la Promoción de la Comunicación y el Desarrollo Comunitario “Voceros Comunitarios”, la Cooperativa Multiactiva de Trabajo Asociado “Punto Verde” (COOPUNVER), la Asociación de Dirigentes Comunitarios (ASODIC) y la Corporación Promotora Cívico Cultural “Zuro Riente”; y Danilo Rojas Betancourt, actuando como apoderado judicial de la Asociación de Comunicadores Populares “Somos Red” (ACOPOSOR), la Corporación Derechos para La Paz (CDPAZ), Sigifredo García Sánchez, Martha Isabel Molina Bermúdez y José Florentino Cifuentes Roa -estos últimos como potenciales usuarios del servicio de radiodifusión sonora comunitaria-, interpusieron una acción de tutela contra el Ministerio de Comunicaciones, por la presunta violación de sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, a fundar medios masivos de comunicación, a la igualdad, a la participación democrática, al acceso a la cultura, a la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético y al pluralismo informativo, con fundamento en los siguientes hechos.

### 1.1 Hechos de la demanda

Los accionantes relatan que mediante los decretos 1445, 1446 y 1447 de 1995 y el Decreto 1981 de 2003, el Ministerio de Comunicaciones abrió sendas convocatorias públicas para la concesión de licencias para la prestación del servicio público de radiodifusión sonora comunitaria. Como resultado, en los años 1996 y 1997 adjudicó un total de 564 licencias en

diferentes municipios del país. En adición, -afirman- el Ministerio señaló que el proceso de adjudicación de la tercera convocatoria sería adelantado en junio de 2006.

Indican que la ciudad de Bogotá fue excluida de dichas convocatorias públicas y de la adjudicación de licencias. Al respecto, señalan que aunque en la tercera convocatoria la ciudad es mencionada, ello es así sólo en “(...) su calidad de región que agrupa varios departamentos y municipios, mas no como distrito en el que -en sí mismo- puede llevarse a cabo la adjudicación de licencias.”

Afirman que el 11 de mayo de 1995, la Asociación de Comunicadores Populares “Somos Red” presentó un derecho de petición ante el Ministerio con el fin de que le fuera otorgada una licencia para el funcionamiento de una emisora comunitaria. Sostienen que el día 15 del mismo mes, la entidad respondió que hacían falta algunos documentos -como la identificación del órgano administrador, la autorización de la Aeronáutica Civil relativa a las características técnicas de la emisora y una copia del certificado de existencia y representación de la asociación- para que fuera tramitada su solicitud. Expresan que dichos documentos fueron allegados a la entidad el 27 de junio siguiente, pero que ésta nunca emitió una respuesta de fondo.

Aseguran que el 12 de febrero de 1996, un miembro de la Comisión Nacional de Radio Comunitaria envió un nuevo derecho de petición al despacho del Ministro, para que se le informara la fecha en la que se realizaría la convocatoria pública para la concesión de las referidas licencias en las principales ciudades del país, particularmente en Bogotá. Aducen que el 21 de febrero siguiente, se informó al peticionario que “(...) la decisión para la apertura para nuevas convocatorias, esta vez para las ciudades capitales, se encuentra sujeta a la finalización del trámite de las ya convocadas, y a la disponibilidad de frecuencias previstas en el Plan Nacional de Radiodifusión Sonora”.

Aseveran que el 11 y 22 de agosto de 1997, la Asociación de Comunicadores Populares "Somos Red" dirigió dos derechos de petición al Ministerio, en los que le solicitaba que se realizara la convocatoria pública para las emisoras comunitarias de Bogotá. Señalan que el 1º de septiembre del mismo año, el Ministerio emitió respuesta negativa, bajo el argumento de que la capital, junto con otro grupo importante de municipios, serían considerados en una convocatoria posterior.

Relatan que el 27 de septiembre de 1999, el presidente de RECORRA presentó otro derecho de petición ante la entidad, con el fin de que, en aplicación del artículo 21 del Decreto 1447 de 1995, se efectuara la convocatoria en cuestión. Indican que el 5 de octubre de 1999, en respuesta a la solicitud, el demandado informó que las licencias para emisoras comunitarias de las ciudades capitales estaban reservadas para una etapa posterior, por cuanto, según el parágrafo 1º del artículo 7º del Decreto 1447 de 1995, "(...) la apertura de las licitaciones para dar en concesión el servicio de radiodifusión sonora en gestión indirecta, se hará dando prioridad a los municipios que carecen del servicio y a los municipios o distritos donde a juicio de la administración, sea necesario ampliar la oferta del servicio."

Sostienen que el 16 de marzo de 2000, el representante de la Empresa Asociativa de Trabajo en Comunicación "Voces Nuestras" presentó otro derecho de petición al Ministerio, por medio del cual solicitaba que en la próxima convocatoria para la adjudicación de licencias para emisoras comunitarias se tuviera en cuenta a Bogotá. El 19 de junio siguiente -afirman- el demandado les informó que "[e]l plan técnico nacional de radiodifusión sonora permite la operación de varias estaciones de radiodifusión sonora clase D de baja potencia en un municipio o Distrito que entre otras características técnicas, es (sic) la de utilizar una misma frecuencia en el área de Santafé de Bogotá. En la actualidad se están definiendo las características técnicas de esos canales, por ello hasta que no se efectúe esta planificación no se podrá acceder a estos canales. Una vez esté la reglamentación correspondiente, se informará del proceso de convocatoria para los mismos".

Añaden que el 16 de mayo de 2002, el representante legal de RECORRA formuló una vez más un derecho de petición al accionado, solicitando de manera expresa que de inmediato se abriera la convocatoria aludida. Para el efecto, indican que el peticionario recordó al Ministerio la importancia del servicio de radiodifusión sonora comunitaria para la democracia y la paz, y la obligación del Estado, de conformidad con el Pacto de San José de Costa Rica, de no restringir el derecho a la libre expresión “por vías y medios indirectos tales como el abuso de controles fiscales (...) de frecuencias radioeléctricas (...).” El 23 de mayo de 2002, en respuesta -aseguran- la entidad recalcó la discrecionalidad de la que dispone para determinar los criterios de adjudicación de las licencias para la prestación del servicio y para realizar o no la convocatoria pública.

Manifiestan que en el año 2003, el Cabildo y el concejal Pedro Rodríguez Tobo convocaron a un foro abierto en el Concejo de Bogotá, con el fin de analizar las razones por las cuales la convocatoria en mención aún no se había llevado a cabo. Relatan que a partir de una propuesta del Ministerio de Comunicaciones, se acordó conformar una mesa de trabajo que se encargaría de preparar una propuesta para la prestación del servicio público de radiodifusión sonora comunitaria en la capital. Agregan que la propuesta fue presentada el 30 de septiembre de 2003, pero que hasta la fecha la entidad no se ha pronunciado de fondo al respecto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Indican que en el 2004, el Ministerio abrió una convocatoria para la concesión de nuevas licencias en la materia, pero no incluyó a Bogotá. Por esta razón, afirman que el 30 de noviembre y el 5 de diciembre del mismo año, Carlos Arturo Rincón y la Asociación de Comunicadores Populares “Somos Red” presentaron sendos derechos de petición ante la entidad en el que preguntaban, entre otras cosas, por qué no se había incluido en la convocatoria a la capital y cuando se llevaría a cabo la convocatoria para la misma.

Dichos derechos de petición fueron respondidos por el Ministerio los días 7 y 9 de diciembre de 2004, de manera idéntica, informando lo siguiente:

“De acuerdo con análisis preliminares, en las ciudades capitales el modelo de radio comunitaria debe diferir de las adjudicaciones que se han realizado hasta el momento en pequeños municipios, debido a la necesidad de optimizar el uso del espectro y lograr un consenso de organizaciones sociales en torno al funcionamiento de estas emisoras. En su momento la Dirección de Desarrollo del Sector hará los estudios pertinentes para definir los parámetros técnicos”.

Sostienen que a pesar de no existir causal legal ni técnica que impida llevar a cabo la convocatoria para la adjudicación de las licencias referidas en Bogotá, de las múltiples solicitudes que han sido elevadas por diferentes asociaciones de emisoras comunitarias y de la necesidad que la comunidad demuestra por este servicio, el Ministerio a la fecha no ha indicado cuando aquélla tendrá lugar.

## 1.2 Argumentos de la demanda

En primer lugar, en relación con la procedencia de la acción de tutela, los demandantes expresan que, puesto que los derechos fundamentales de cada uno han sido lesionados por la omisión del Ministerio, se encuentran legitimados para promover de manera conjunta la acción de tutela, de conformidad con la sentencia T-595 de 2002-.

Así mismo, indican que no cuentan con otro medio de defensa judicial para lograr la protección efectiva de sus derechos, debido a que: (i) es imposible acudir a la acción de cumplimiento, ya que según el artículo 9º de la Ley 393 de 1997, ésta no procede para la protección de derechos que puedan ser amparados por vía de tutela; (ii) la acción de nulidad tampoco es procedente, pues no pretenden que se anule ningún acto administrativo sino que se ordene al demandado abrir la convocatoria a la que se vienen haciendo referencia; y (iii)

tampoco es viable la acción popular, dado que pretenden la protección de derechos fundamentales y no colectivos.

En adición, sostienen que el juez no se encuentra en presencia de un daño consumado, toda vez que la omisión del Ministerio continúa violando sus derechos fundamentales.

Finalmente, sostienen que la omisión del accionado no constituye un acto de carácter general, impersonal y abstracto -frente a los cuales es improcedente la tutela-, dado que los afecta de manera particular como potenciales usuarios y operadores del servicio aludido.

En segundo lugar, aseguran que no existe ningún obstáculo técnico para la realización de la convocatoria en mención. Lo anterior, por cuanto, como lo demuestran el Plan Técnico de Radiodifusión Sonora -Decreto 1445 de 1995-, en particular su acápite 10.3 sobre el Plan de Estaciones Clase D, y sus actualizaciones -resoluciones 001819 de 1998 y 002482 de 1999-, en la actualidad Bogotá cuenta con dos frecuencias clase "D" en el espectro electromagnético -las frecuencias 88.4 y 106.4- que podrían utilizarse para el funcionamiento simultáneo de varias emisoras comunitarias, ya que pueden emplearse al mismo tiempo siempre y cuando exista entre las ellas una distancia mayor a 5 kilómetros.

Agregan que en la capital existen varios potenciales operadores del servicio que, en caso de que se abriera la convocatoria pública, cumplirían con los requisitos técnicos y de infraestructura previstos por la normativa vigente para asegurar la adecuada prestación del mismo, tales como los relativos a la potencia y altura de la antena.

De lo anterior, concluyen que la negativa del Ministerio no encuentra sustento en el carácter limitado del espectro electromagnético, pues -como explicaron- el acceso al mismo por parte

de las emisoras comunitarias es técnicamente posible y, además, necesario para garantizar los derechos fundamentales de las respectivas comunidades.

En tercer lugar, sostienen que tampoco existen impedimentos de orden económico o financiero para llevar a cabo la convocatoria demandada, toda vez que ya existe la infraestructura, de modo que los únicos costos que se generarían serían los relacionados con el proceso licitatorio.

En cuarto lugar, aseveran que ninguna de las emisoras existentes en Bogotá -comerciales o de interés público- suple las necesidades de las comunidades de las localidades de Bogotá en materia del servicio de radiodifusión sonora comunitaria, en particular, en lo relativo a la participación democrática y al pluralismo informativo.

En quinto lugar, manifiestan que el demandado hasta el momento no ha ofrecido ninguna razón lo suficientemente importante para justificar la no apertura de la convocatoria, y que, al ser ponderada con los derechos fundamentales involucrados, resulte de mayor trascendencia que el goce pleno y efectivo de estos últimos.

Al respecto, reconocen que el Ministerio ha efectuado este tipo de convocatorias en municipios donde antes no existía ningún medio de comunicación radial y donde, por ende, el proceso resultaba indispensable. No obstante, expresan que el hecho de que Bogotá ya cuente con el servicio de radiodifusión sonora en términos generales, no constituye un argumento suficiente para negarse a la apertura de la convocatoria para radios comunitarias, por dos razones:

Primero, porque aunque el artículo 7º del Decreto 1447 de 1995 prevé que debe darse

prioridad a los municipios que no cuentan con el servicio de radiodifusión sonora para efectos de realizar este tipo de convocatorias, el parágrafo 1º ibídem excluye del campo de aplicación de la norma el servicio específico de radiodifusión sonora comunitaria.

Segundo, porque el servicio comunitario en mención fue creado precisamente para suplir las necesidades que la radiodifusión sonora comercial y de interés público no satisfacen -particularmente aquellas relacionadas con la participación democrática, la integración social y la representación de las perspectivas del mundo de los miembros de comunidades marginales para contribuir a la creación de ciudadanía y la consecución de la paz-. Por tanto, aseveran que los criterios para evaluar la necesidad de abrir una convocatoria pública para la prestación del servicio de radio comunitaria en un municipio determinado, no pueden ser los mismos que los que se deben tener en cuenta para definir la necesidad de instaurar por primera vez el servicio de radiodifusión sonora general. Así, afirman que es posible que en un municipio que ya goza del servicio, sea indispensable abrir la convocatoria para el servicio comunitario, como ocurre en la capital, en atención a “(...) la gran fragmentación de su población, y de la marginalidad, el imperio de la violencia, la falta de participación democrática, la ausencia de representación de los puntos de vista de sus miembros y la carencia de integración social de muchas de sus comunidades y localidades”.

Por último, aseguran que la omisión del ministerio vulnera sus siguientes derechos fundamentales:

El derecho a la libertad de expresión, de fundar medios masivos de comunicación y de información, por cuanto: (i) Conforme a los mandatos constitucionales y del derecho internacional, el Estado colombiano tiene el deber de hacer todo cuanto sea posible para garantizar la vigencia plena de esos derechos, obligación que ha sido incumplida por el Ministerio al no realizar la convocatoria aludida sin ninguna justificación. (ii) Si bien, como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, el derecho a fundar medios masivos de comunicación que requieran el uso del espectro electromagnético puede ser sometido a

restricciones -en atención a su carácter limitado-, tales restricciones deben propender por la garantía de la igualdad de oportunidades de acceso y el pluralismo informativo. Además, deben ser razonables y proporcionadas, lo que no ocurre en el presente caso. (iii) La inexistencia de reglamentaciones estatales y políticas públicas adecuadas y suficientes para permitir a los interesados acceder en igualdad de oportunidades al uso del espectro electromagnético, constituye un obstáculo para el ejercicio de los referidos derechos. (iv) La omisión del Ministerio también implica una violación del inciso 3º del artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, según el cual los estados no deben restringir la libertad de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de frecuencias radioeléctricas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El derecho a la igualdad de trato, ya que la omisión del Ministerio implica una distinción injustificada entre operadores y usuarios del servicio de radiodifusión sonora de aquellos municipios en los que el servicio de emisoras comunitarias sí ha sido adjudicado, y los de Bogotá, con desconocimiento de que las dos comunidades pueden presentar necesidades igualmente profundas de recibir el servicio. En relación con esta cuestión, añaden que la entidad:

“(...) no ha probado de manera alguna que los operadores y usuarios de radiodifusión sonora comunitaria de los municipios en donde se ha realizado efectivamente convocatorias públicas para la concesión de dicho servicio tengan mayores necesidades de los beneficios específicos ofrecidos por el mismo que los potenciales operadores y usuarios de Bogotá, ni ha ofrecido ninguna razón imperiosa para justificar la no apertura de la convocatoria pública en Bogotá, habiéndose demostrado pro otra parte que no existe impedimento alguno de índole jurídica, técnica o económica para que la misma pueda efectuarse”.

El derecho a la participación democrática, en tanto el ejercicio de la libertad de expresión, en general, y de fundar medios masivos de comunicación, en particular, hace posible el control del poder político y afianza, por esa vía, la democracia y el pluralismo.

Los derechos sociales al acceso a la cultura (artículo 70 superior), al acceso equitativo al uso del espectro electromagnético y al pluralismo informativo (artículo 75). Al respecto, señalan que estos derechos de manera independiente no podrían ser amparados mediante la acción de tutela. No obstante, dado que al ampararse los derechos fundamentales enunciados en párrafos anteriores, se protegería indirectamente este grupo de derechos, consideran necesario hacer una breve mención a la lesión de los mismos en los siguientes términos: (i) Indican que el no permitir el funcionamiento de emisoras comunitarias en Bogotá es un obstáculo al desarrollo del conocimiento y la cultura, particularmente, en vista de que algunos de los fines del servicio de radiodifusión sonora comunitaria son precisamente el fortalecimiento de las ideas culturales y sociales -el artículo 3º del decreto 1981 de 2003- y la generación de espacios de promoción de la cultural. (ii) Señalan que dicha omisión también impide a los potenciales operadores y usuarios del servicio acceder en términos de igualdad al uso del espectro electromagnético, lo cual -como ya fue explicado- no tiene ninguna justificación. (iii) En cuanto al pluralismo informativo, reiteran lo analizado anteriormente.

Para terminar, aducen que el comportamiento del Ministerio pone en peligro los principios constitucionales fundamentales de democracia y pluralismo, ya que (i) la libertad de prensa constituye un requisito esencial para la existencia de democracia, (ii) tal actuar se ha convertido en un filtro indirecto y sutil de la información que los bogotanos pueden recibir; (iii) restringe la posibilidad de la comunidad de ejercer controles sobre los poderes públicos y privados; (iv) de manera indirecta, privilegia los puntos de vista de las emisoras comerciales y de interés público; (v) contribuye a perpetuar la exclusión y marginalidad de las comunidades débiles y minoritarias de Bogotá.

En resumen, considerar que en el caso de Bogotá, se reúnen todas las condiciones previstas

en el artículo 20 del Decreto 1981 de 2003 para la realización de una convocatoria pública para la adjudicación de licencias para el funcionamiento de emisoras comunitarias. Estas son:

“(1) [U]n interés serio y permanente de parte de los interesados en fundar emisoras comunitarias por que dicha convocatoria se lleve a cabo, interés que se manifiesta en las múltiples solicitudes que a lo largo de estos diez años ha elevado ante el Ministerio de Comunicaciones, y que demuestra que la apertura de la convocatoria sería realizada en pro del interés público; (2) comunidades seriamente interesadas en ser usuarias del servicio público de radiodifusión sonora comunitaria –como lo demuestra el hecho de que varios de los accionantes de esta tutela reclamen la protección de sus derechos en calidad de potenciales usuarios-, que, dadas las condiciones de violencia, marginalidad y falta de integración que caracterizan a algunas de ellas, tienen grandes necesidades de los beneficios específicos que en términos de participación democrática y de integración social ofrece el servicio de radiodifusión sonora comunitaria, beneficios que no se ven suplidos de ninguna manera por las emisoras comerciales o de interés público que actualmente funcionan en Bogotá; (3) una disponibilidad técnica de dos frecuencias de clase D en el espectro electromagnético para que las emisoras comunitarias de Bogotá puedan, una vez autorizadas para el efecto, emitir sus programas; (4) una serie de potenciales prestadores del servicio que cumplen con todas las condiciones exigidas por el Plan Técnico de Radiodifusión Sonora para operar como emisoras comunitarias”.

En este orden de ideas, estiman que aunque el Ministerio de Comunicaciones goza de discrecionalidad para llevar a cabo la convocatoria pública aludida, en este caso su no realización constituye una decisión injustificada, desproporcionada y arbitraria, que contraría el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo y que vulnera los derechos fundamentales de los potenciales operadores y usuarios del servicio a fundar medios masivos de comunicación, a la igualdad, a la participación democrática, a la cultura, al acceso equitativo al espectro electromagnético y al pluralismo informativo.

Antes de terminar, cabe mencionar que los tutelantes aclaran que a diferencia del caso estudiado por la Corte en la sentencia T-838 de 2002, su pretensión no es que se les adjudique una licencia para prestar el servicio en mención, sino que se lleve a cabo la convocatoria pública en Bogotá, para que, por medio de un concurso público, tales licencias sean otorgadas a quienes reúnan los requisitos y presenten las mejores propuestas.

### 1.3 Pretensiones

A partir de las anteriores consideraciones, solicitan que se ordene al Ministerio iniciar de manera inmediata los trámites necesarios para que pueda llevarse a cabo la convocatoria pública para la concesión del servicio de radiodifusión sonora comunitaria en Bogotá, en el término máximo de un mes.

Subsidiariamente, solicitan que si el Ministerio no da cumplimiento a la orden anterior, dentro del término indicado, se permita a los potenciales operadores de las emisoras comunitarias prestar el servicio sin más requisitos.

### 1.4 Respuesta de la entidad accionada

El Ministerio de Comunicaciones, por medio de oficio del 30 de septiembre de 2005, se opuso a las pretensiones de la demanda, a partir de los siguientes argumentos:

En primer lugar, explicó que las reglas generales para el otorgamiento de licencias para la prestación del servicio de radiodifusión sonora comunitaria se encuentran consignadas en el Decreto 1981 de 2003, norma que -señaló- ordena dar prioridad a los municipios que

carecen por completo del servicio de radiodifusión sonora en cualquiera de sus modalidades. En este orden de ideas, expresó que lo que molestaba a la parte demandante era “(...) la norma -de palpable aplicación del respeto del interés general- que consta en ese artículo 20 del decreto 1981 de 2003”. Más adelante aseguró en este sentido: “Bogotá es una ciudad plagada de emisoras. La entidad no puede seguir favoreciendo a la capital con más medios de comunicación, cuando en otras partes no hay ni siquiera una emisora”.

A esto agregó que, contrario a lo afirmado por los tutelantes, no puede haber derecho vulnerado cuando “(...) el estado señala reglas de política para la concesión de un servicio de telecomunicaciones”.

A continuación, aseveró que “[e]ntregar indiscriminadamente el servicio, o iniciar procesos de convocatoria pública sin el respaldo logístico o sin una reflexión previa, es sin duda contravenir los principios del estado social de derecho, por lo cual no se busca la realización de los derechos de cualquier manera, sino de una forma razonable”.

Agregó que los peticionarios lo que buscaban era que el juez constitucional reemplazara a la Administración e impartiera una orden invadiendo la esfera funcional del Ministerio, pues la competencia para autorizar la operación de emisoras comunitarias, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 19 del Decreto 1990 de 1990, es exclusiva del Ministerio de Comunicaciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Aseguró que el Ministerio nunca se comprometió “(...) a ‘abrirle’ al tutelante una convocatoria a su gusto sino que dijo que debía esperar una convocatoria en la cual pudiera

participar, lo cual debe seguir haciendo". Continuó diciendo que " [e]sos (sic) son consecuencias lógicas de las decisiones de política".

Expresó que el Ministerio no se encontraba en condiciones "(...) de abrir convocatorias para los más de mil municipios del país, ni es lógico esperar que pare sus demás actividades, por muy loable que pueda parecer la intención". En este mismo sentido, afirmó que "(...) al Estado no puede pedírsele lo imposible, y es que atienda indiscriminadamente TODAS las necesidades reales o aparentes de los ciudadanos".

En cuanto al hecho relativo a la conformación de una mesa de trabajo para elaborar una propuesta de convocatoria en materia de radio comunitaria, indicó "[n]inguna expectativa crea derecho, ni ninguna discusión ciudadana tampoco, ni menos un concejal de ciudad alguna puede obligar al Ministerio de Comunicaciones a abrir una convocatoria para radiodifusión comunitaria con determinadas características."

Respecto a la violación del derecho a la igualdad que le atribuyen los accionantes, aseveró que éstos ni siquiera alegan que el Ministerio se haya comportado de manera diferente frente a otros interesados en exactamente las mismas circunstancias. En efecto, sostuvo que "[l]a comunidad del tutelante no está en igualdad de condiciones a los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora porque nunca ha tenido el derecho a recibir la licencia respectiva. ¿Cómo puede entonces equipararse el interesado a quienes se encuentran en situación legal diferente? Ni Bogotá está en igualdad a los demás municipios que sí ueron (sic) convocados".

Argumentó que la libertad de fundar medios masivos de comunicación ni es absoluta ni supone la obligación del Estado de conceder todas las licencias para la prestación del servicio de radiodifusión sonora que se le pidan.

Por último, argumentó que nunca había dejado de responder los derechos de petición de los actores y que en las respuestas se les había informado con suficiente claridad las razones para no incluir a Bogotá en las convocatorias que se habían llevado a cabo.

En resumen, señaló que la tutela no era procedente porque con ella los demandantes pretendían discutir la legalidad de un acto administrativo -el que establece que el Ministerio debe dar prioridad a los municipios que no tienen el servicio de radiodifusión sonora-, y por cuanto el juez de tutela no puede inmiscuirse en las decisiones de política de la entidad sobre la forma como se llevarán a cabo las referidas convocatorias.

## 1.5 Decisión judicial que se revisa

### 1.5.1 Primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Cuarta, Subsección “B”-, en sentencia del 13 de octubre de 2005, denegó al tutela a los derechos fundamentales de los demandantes, por las siguientes razones:

En primer lugar, por cuanto -a su juicio- lo que los accionantes pretenden no es la protección de un derecho como tal, sino de una mera expectativa: la de poder concursar en la convocatoria cuya realización reclaman. Lo anterior -sostiene- lleva a concluir que los actores carecen de legitimidad para ejercer la acción.

En segundo lugar, porque consideró que el juez de tutela no tiene la aptitud legal para abrogarse facultades propias de la Administración, como ordenar la apertura de la convocatoria a la que se viene haciendo mención. Ciertamente, en su concepto, esta facultad es exclusiva de la rama ejecutiva, la cual debe adoptar la decisión soportándose en estudios de viabilidad, necesidad y procedencia.

En tercer lugar, ya que -indico- el Ministerio se ajustó a la normativa vigente al momento de abrir la última convocatoria para la prestación del servicio de radiodifusión sonora comunitaria, al no incluir a la capital en la misma.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En quinto lugar, porque aseguró que los peticionarios contaban con otro mecanismo de defensa judicial para discutir la legalidad del Decreto 1981, como la acción de nulidad.

Finalmente, debido a que no advertía prueba de la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera la tutela procedente como mecanismo transitorio.

### 1.5.2 Impugnación

Por medio de escrito del 21 de octubre de 2005, los demandantes impugnaron el fallo de primera instancia, por estimar que los argumentos que habían sido expuestos por el a quo eran controvertibles constitucional y jurisprudencialmente, de la siguiente manera:

Para comenzar, afirmaron que el tribunal no había tenido en cuenta dentro de sus motivaciones los argumentos que habían presentado en la demanda. Prueba de ello -aseguraron- era el hecho de que, por una parte, se hubiese limitado a copiar la primera parte del escrito, en la que se relataban los hechos, y por otra, que luego sólo insistiera en los argumentos presentados por el demandado sin siquiera ofrecer una breve explicación de por qué sus argumentos no eran convincentes.

A continuación, respecto a la presunta existencia de otros mecanismos de defensa judicial, reiteraron que esto no era así, dado que (i) no pretenden retirar ningún acto administrativo del ordenamiento jurídico, sino que se emita uno nuevo -el de apertura de la convocatoria para Bogotá-, pretensión que no procede por la acción de nulidad; (ii) las convocatorias que hasta el momento ha realizado el demandado son legítimas y no buscan que sean anuladas; y (iii) la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que pueden ser amparados por vía de tutela. Al respecto, precisaron que su argumento no es la ilegalidad de los artículos 3 y 20 del Decreto 1981 de 2003, sino que los requisitos que se prevén en ellos -particularmente en el último- para la realización de la convocatoria pública en materia de radiodifusión sonora comunitaria son reunidos por la ciudad de Bogotá, y que, precisamente por esa razón, la omisión del Ministerio constituye una arbitrariedad. En resumen, afirmaron que ante la inexistencia de otros medios judiciales de defensa de sus derechos, la acción de tutela era el mecanismo adecuado para el trámite de sus peticiones.

Agregaron que, puesto que está demostrado que no existe otro medio de defensa judicial, no era necesario probar la presencia de un perjuicio irremediable para que procediera la tutela.

En cuanto al argumento del a quo en el sentido de que el Ministerio no había violado su derecho a fundar medios masivos de comunicación, toda vez que en estricto sentido no tenían un derecho sino una mera expectativa, adujeron que el tribunal se equivocaba al creer que este derecho se adquiría con la concesión efectiva de la licencia para prestar el servicio.

Lo anterior, por cuanto el derecho a fundar medios masivos de comunicación hace parte del derecho fundamental a la libertad de expresión y, por tanto, es de aplicación inmediata y pertenece por igual a todas las personas. Cosa distinta -señalaron- es que su ejercicio esté condicionado, en el caso de medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, a la obtención previa de una licencia.

Ahora bien, en relación con la obtención de dicha licencia, sostuvieron que el hecho de que el Ministerio de Comunicaciones gozara de discrecionalidad para convocar a los interesados en obtenerlas y luego adjudicarlas por medio de concurso público, no significaba arbitrariedad. Sobre esta cuestión, recordaron que las facultades discretionales de la Administración debían ajustarse a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, los cuales habían sido desconocidos por el demandado al omitir realizar la convocatoria aludida. Así mismo, sostuvieron que la arbitrariedad de la entidad se infería del hecho de que no hubiera presentado ninguna justificación imperiosa que le impidiera efectuar la misma, más teniendo en cuenta que la convocatoria aludida no implica ninguna erogación distinta a aquella propia del proceso licitatorio.

Reiteraron que la omisión del Ministerio constituía una restricción indirecta -por abuso de los controles oficiales- al ejercicio de su derecho a la libre expresión.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por último, adujeron que el argumento de que Bogotá ya cuenta con el servicio de radiodifusión sonora y de que la prioridad son los municipios que no lo tienen, no justificaba la omisión del Ministerio porque -reiteraron- (i) dicha prioridad sólo es aplicable para la concesión del servicio de radiodifusión sonora en general -no para el servicio comunitario en particular-, de conformidad con el parágrafo 2º del artículo 7º del Decreto 1447 de 1995; y (ii) en Bogotá, la radiodifusión sonora comercial y de interés público no suple las demandas

de radio comunitaria.

En este contexto, solicitaron al ad quem revocar el fallo de primera instancia y, en su lugar, conceder la tutela y acceder a sus pretensiones.

### 1.5.3 Segunda instancia

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 13 de diciembre de 2005, confirmó el fallo de primera instancia por las siguientes razones:

En primer término, porque aunque los accionantes sostengan que su propósito no es discutir la legalidad de los actos administrativos que dieron lugar a las convocatorias públicas que ha llevado a cabo el Ministerio, lo cierto es que la censura por la no inclusión de Bogotá en las mismas y la afirmación de que el Ministerio basó su decisión en normas inaplicables, son argumentos que deben discutirse a través de otros mecanismos judiciales, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En segundo término, porque -a su juicio- el Ministerio no ha actuado omisivamente frente a las solicitudes de los peticionarios, pues ha dado respuesta de fondo a cada una de ellas. A esto agregó que si los actores no estaban de acuerdo con las respuestas obtenidas, pudieron haber hecho uso de la acción de nulidad para discutir su legalidad.

En tercer término, por no existir un perjuicio irremediable que ameritara la procedencia transitoria del amparo.

Finalmente, porque estimó que el juez de tutela no podía abrogarse competencias que legal y constitucionalmente están asignadas al Ministerio.

## 1.6 Pruebas

a. Copia de los términos de referencia de la Convocatoria Pública Nacional No. 01/2004 del Ministerio de Comunicaciones, cuyo objeto era “SELECCIONAR PROPUESTAS PRESENTADAS POR COMUNIDADES ORGANIZADAS, QUE SEAN VIABLES, PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONCEPCIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO COMUNITARIO DE RADIODIFUSIÓN SONORA EN FRECUENCIA MODULADA (F.M.), EN (sic) RESTRINGIDA POR MUNICIPIO”. En estos, se precisó que no podrían participar las comunidades de los municipios en donde existiera una asignación vigente de radiodifusión sonora.

a. Copia del listado de los “municipios seleccionados para la convocatoria pública de radio comunitaria, sin medio de comunicación radial y con solicitud”.

a. Copia del oficio de fecha 15 de mayo de 1995, mediante el cual la Directora General de Comunicación Social del Ministerio de Comunicaciones informó a ACOPOSOR, en respuesta al derecho de petición presentado por ésta el 11 de mayo del mismo año, que le hacían falta los siguientes documentos para poder operar una emisora comunitaria: órgano administrador de la emisora, autorización de la Aeronáutica Civil, copia de la resolución de personería jurídica y estatutos.

a. Copia de la comunicación de fecha 27 de junio de 1995, mediante la cual el director general de ACOPOSOR remitió al Ministerio los documentos solicitados en el oficio antes

referido.

a. Copia de la comunicación de fecha 12 de febrero de 1996 –sin recibido-, a través de la cual Jorge Alberto Londoño Lugo, miembro de la Comisión Nacional de Radio Comunitaria, solicitó al Ministerio de Comunicaciones que le informara la fecha en la que se llevaría a cabo la convocatoria para emisoras comunitarias en el distrito capital.

a. Copia del oficio No. 084482 del 21 de febrero de 1996, por medio del cual la Directora de Comunicación Social del Ministerio informó al señor Londoño que “(...) la decisión para la apertura de nuevas convocatorias, ésta vez para ciudades capitales, se encuentra sujeta a la finalización del trámite de las ya convocadas, y a la disponibilidad de frecuencias previstas en el Plan Nacional de Radiodifusión Sonora”.

a. Copia del derecho de petición presentado por ACOPOSOR ante el Ministerio de Comunicaciones, el día 11 de agosto de 1997, con el fin de que realizara la convocatoria pública necesaria para el funcionamiento de emisoras comunitarias en Bogotá.

a. Copia del derecho de petición presentado por ACOPOSOR ante el Ministerio de Comunicaciones, el día 22 de agosto de 1997, solicitándole que reconsiderara su decisión y realizara la referida convocatoria en la capital.

a. Copia del oficio 02898 del 1º de septiembre de 1997, mediante la cual la Directora de Comunicación Social del Ministerio informó a ACOPOSOR, lo siguiente:

“Debido a que en este momento ya está en marcha un proceso de convocatoria pública

según la resolución No. 03669 de agosto 5 de 1997, y están definidos los términos de referencia que establecen el periodo para la presentación de las propuestas, los requisitos, los plazos de estudio y los municipios objeto de la convocatoria, lamentamos informarle que en este momento no es posible acceder a su solicitud.

Desde luego, como deberá ocurrir con la Capital de la República y otro grupo importante de municipios que ya tienen definida su frecuencia de radiodifusión comunitaria, estas secciones del país serán consideradas en una convocatoria posterior”.

a. Copia del derecho de petición presentado por RECORRA ante el Ministerio de Comunicaciones, el 27 de febrero de 1999, con el fin de que, (i) de acuerdo con el Decreto 1447 de 1995, se convocara a los interesados en prestar el servicio comunitario de radiodifusión; (ii) se les explicaran las razones técnicas, jurídica, sociales o de política del Ministerio para que hasta dicha fecha no se hubiera llevado a cabo la convocatoria referida; y (iii) se les informara la fecha en que tal convocatoria se adelantaría.

a. Copia de oficio 1880 del 5 de octubre de 1999, por medio del cual la Directora de Comunicación Social del Ministerio informó al señor Londoño Lugo que, según el parágrafo 1° del artículo 7° del Decreto 1447 de 1995, la apertura de las licitaciones para la concesión del servicio de radiodifusión sonora en gestión indirecta se haría dando prioridad, por una parte, a los municipios que carecen del servicio y, por otra, a los municipios y distritos en donde, a juicio e la Administración, sea necesario ampliar la oferta del servicio. Por estas razones, la funcionaria en mención afirmó que las concesiones para las capitales estaban reservadas para una etapa posterior. En adición, sostuvo que, dado que la reciente reforma del Plan Técnico de Radiodifusión contempla la posibilidad de que en las ciudades capitales funcionen varias emisoras comunitarias, la entidad estaba haciendo los estudios pertinentes.

a. Copia del derecho de petición presentado por la Empresa Asociativa de Trabajo en

Comunicación “Voces Nuestras”, ante el Ministerio de Comunicaciones, el día 16 de marzo de 2000, para que tuviera en cuenta a Bogotá en la próxima convocatoria para emisoras comunitarias.

a. Copia del oficio 282865 del 18 de junio de 2000, a través del cual el Ministerio respondió a “Voces Nuestras” que en dicho momento se estaban definiendo las características técnicas de los canales de las emisoras comunitarias de Bogotá, razón por la cual hasta que no se efectuara la planificación, no era posible acceder a los mismos.

a. Copia del derecho de petición remitido por RECORRA, al Ministerio de Comunicaciones, el 16 de mayo de 2002, solicitándole dar cumplimiento al artículo 21 del Decreto 1447 de 1995 y, en consecuencia, convocar de manera inmediata a las comunidades organizadas de las ciudades del país -incluida Bogotá- para prestar el servicio de radiodifusión sonora comunitaria.

a. Copia del oficio 348145, del 23 de mayo de 2002, mediante el cual el Ministerio dio respuesta al derecho de petición antes referenciado e informó a RECORRA: (i) que no es cierto que la apertura de una convocatoria pública en materia de radio comunitaria, se lleve a cabo porque alguien así lo solicita, sino que es una facultad discrecional del Ministerio que se ejerce conforme a los programas y proyectos de la entidad, sus políticas, el presupuesto disponible y sus finalidades; (ii) que a dicha fecha aún no se habían determinado las características y los términos de referencia necesarios para la realización de la convocatoria referida; (iii) que una vez el Ministerio determinara con base en sus políticas la viabilidad de tal convocatoria, se informaría a todos los ciudadanos la apertura de la misma.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

a. Copia de la carta presentada por el Presidente de RECORRA y el Director de Antena Ciudadana, ante el Ministerio de Comunicaciones, el 30 de septiembre de 2003, con el fin de hacerle entrega de las conclusiones de la mesa de trabajo convocada en el Foro Distrital de

Radio Comunitaria, realizado el 3 de marzo de 2003 en el Cabildo Distrital de Bogotá.

a. Copia de la comunicación del 8 de octubre de 2003, por medio de la cual el Ministerio acusa de recibir la propuesta de la mesa de trabajo antes referenciada.

a. Copia del derecho de petición presentado el 1º de diciembre de 2004, por representantes de los medios de comunicación del Consejo Local de Cultura de San Cristóbal, la Empresa Asociativa de Trabajo “Voces Nuestras”, la Promotora Cultural Suroriente, la Asociación de Juntas Comunales de la localidad de San Cristóbal, Sigifredo García -líder comunitario - y una representante del sector educativo del Consejo Local de Cultura de San Cristóbal, al Ministerio de Comunicaciones, con el objeto de que se les explicara (i) por qué Bogotá no había sido incluida en la última convocatoria para otorgar licencias para la prestación del servicio comunitario de radiodifusión, (ii) cuándo se llevaría a cabo la convocatoria en esta ciudad, (iii) cuántas emisoras comunitarias funcionarían en la capital, (iv) cuáles serían las frecuencias de operación, (v) cuál sería el marco jurídico aplicable a la misma, y (vi) cuál sería el costo de su realización.

a. Copia del derecho de petición presentado el 6 de diciembre de 2004, por ACOPOSOR al Ministerio de Comunicaciones, solicitando que se les informara (i) por qué Bogotá no había sido incluida en la última convocatoria para la concesión de licencias para la prestación del servicio comunal de radiodifusión sonora, (ii) cuándo se realizaría dicha convocatoria, (iii) cuántas emisoras de este tipo se habían previsto para la ciudad, (iv) cuáles serían sus características técnicas y (v) cuál sería el costo de la convocatoria.

a. Copia del oficio 062764 del 7 de diciembre de 2004, por medio del cual el Ministerio, en respuesta al derecho de petición antes referenciado, informó a los peticionarios que en la convocatoria de aquel año se había dado prioridad a aquellos municipios que “(...) cuentan con frecuencia de radio comunitaria proyectada en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión

Sonora, que no tienen licencia asignada para el servicio de radiodifusión sonora y que además manifestaron interés por este servicio". En uso de estos criterios, afirmó que se habían favorecido a 437 municipios del país. En esta comunicación, la entidad reiteró que "[d]e acuerdo con análisis preliminares, en las ciudades capitales el modelo de radio comunitaria debe diferir de las adjudicaciones que se han realizado hasta el momento en pequeños municipios, debido a la necesidad de optimizar el uso del espectro y lograr un consenso de organizaciones sociales en torno al funcionamiento de estas emisoras". A esto agregó que, en su momento, la dirección del desarrollo del sector haría los estudios pertinentes para definir los parámetros técnicos para la ciudad de Bogotá.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 2.1 Competencia

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

### 2.2 Presentación del caso

A partir de la expedición de los decretos 1445, 1446 y 1447 de 1995, el Ministerio de Comunicaciones viene realizando convocatorias públicas para la concesión del servicio de radiodifusión sonora comunitaria en distintos lugares del país. Debido a que dentro de éstas nunca se ha incluido a Bogotá, los peticionarios desde entonces han presentado varios derechos de petición ante la entidad, con el fin de que se les informe las razones por las cuales la capital ha sido excluida y la fecha en la que se realizará la convocatoria para la

misma.

Frente a estas solicitudes, el Ministerio ha respondido (i) que Bogotá sería tenida en cuenta una vez finalizara el trámite de las convocatorias ya abiertas en otros lugares, y que su realización en todo caso estaba supeditada a la disponibilidad de las frecuencias previstas en el Plan Nacional de Radiodifusión Sonora (1996); (ii) que como ya estaba en curso otra convocatoria, no era posible atender la solicitud (1997); (iii) que la capital sería tenida en cuenta en una etapa posterior, toda vez que, de conformidad con el Decreto 1447 de 1995, en la apertura de las convocatorias debía darse prioridad a los municipios que carecen del servicio y a los municipios o distritos donde -a juicio de la administración- sea necesario ampliar la oferta del servicio (1999); (iv) que el Ministerio se encontraba definiendo las características técnicas de los canales en los que operarían las emisoras comunitarias en Bogotá, de manera que hasta que este estudio no terminara y se efectuara la planificación, no era posible llevar a cabo la convocatoria (2000); (v) que el Ministerio goza de discrecionalidad para llevar a cabo las convocatorias aludidas (2002); y (vi) que dado que en las ciudades capitales el modelo de radio comunitaria difiere del previsto para el resto del país -por la necesidad de optimizar el uso del espectro electromagnético y lograr acuerdos entre las organizaciones sociales-, en su momento la dirección de desarrollo del sector realizaría los estudios pertinentes para definir los parámetros técnicos para el funcionamiento de dichas emisoras en Bogotá (2004).

Adicionalmente, en el año 2003, por iniciativa de un concejal de la ciudad, se organizó una mesa de trabajo -en la que participó el Ministerio- con el fin de preparar una propuesta para la entrada en funcionamiento de emisoras comunitarias en el Distrito Capital. Las conclusiones de la mesa fueron presentadas a la entidad demandada el 30 de septiembre de 2003, pero ésta nunca se pronunció al respecto.

Ante la omisión prolongada de la entidad de llevar a cabo una convocatoria pública para la concesión del servicio de radiodifusión sonora comunitaria en Bogotá, y en vista de la

demand del servicio de la comunidad, el 26 de septiembre de 2005, los accionantes -varias organizaciones culturales comunitarias y de emisoras comunitarias interesadas en prestar el servicio en el perímetro urbano y algunos potenciales usuarios- promovieron una acción de tutela contra el Ministerio de Comunicaciones, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a fundar medios masivos de comunicación, a la igualdad, a la participación democrática, al acceso a la cultura, al acceso equitativo al espectro electromagnético y al pluralismo informativo. En su demanda, solicitaron al juez de tutela que ordenara al Ministerio adelantar la referida convocatoria dentro de un término perentorio, al cabo del cual, si no se había llevado a cabo la adjudicación de licencias, pidieron que se les permita comenzar a operar las emisoras sin la exigencia de licencia.

Los demandantes alegaban, entre otros argumentos, (i) que no existe ningún obstáculo técnico para la realización de la convocatoria en mención, por cuanto Bogotá cuenta con dos frecuencias clase “D” en el espectro electromagnético que pueden ser utilizadas para el funcionamiento simultáneo de varias emisoras comunitarias -ya que pueden emplearse al mismo tiempo siempre y cuando exista entre ellas una distancia mayor a 5 kilómetros-; (ii) que tampoco existen impedimentos de orden económico para llevar a cabo la convocatoria, toda vez que ya existe la infraestructura, de modo que los únicos costos que se generarían serían los relacionados con el proceso licitatorio; (iii) que las emisoras comerciales y de interés público que existen en Bogotá no suplen las demandas de radio comunitaria de las distintas localidades; (iv) que el demandado hasta el momento no ha ofrecido ninguna razón lo suficientemente importante para justificar la no apertura de la convocatoria, que al ser ponderada con los derechos fundamentales involucrados, resulte de mayor trascendencia que el goce pleno y efectivo de los mismos; y (v) que no hay razón tampoco para que a los ciudadanos de Bogotá se les dé un trato diferente al de los habitantes de los municipios donde ya se ha efectuado la convocatoria aludida y donde ya están operando las emisoras comunitarias.

El Ministerio accionado, por su parte, aseguró que su actuar se basaba en el artículo 7º del Decreto 1447 de 1995, que ordena dar prioridad en las convocatorias en cuestión a los

municipios que carecen por completo del servicio de radiodifusión sonora. En este orden de ideas, afirmó que la tutela era improcedente porque lo que los accionados pretendían era cuestionar la legalidad de un acto administrativo de carácter general y complejo, este es, el Decreto 1447 de 1995.

Los argumentos del demandado fueron acogidos por los jueces que conocieron en primera y segunda instancia de la tutela, razón por la cual la solicitud de amparo fue declarada improcedente.

En este contexto, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

En primer lugar, determinar si el derecho de petición de los accionantes ha sido vulnerado por el Ministerio Comunicaciones, puesto que, a su juicio, las respuestas que éste ha emitido frente a sus numerosas solicitudes no contienen una respuesta de fondo que justifique la omisión de llevar a cabo la convocatoria que reclaman.

En segundo lugar, determinar si los derechos fundamentales de los peticionarios -como operadores y usuarios potenciales del servicio de radiodifusión sonora comunitaria en la ciudad de Bogotá- a fundar medios masivos de comunicación, a la igualdad, a ser informados y al pluralismo informativo, han sido lesionados por el Ministerio de Comunicaciones al negarse a llevar a cabo una convocatoria pública en la capital para conceder la prestación del servicio referido.

Antes de resolver este problema, dada la novedad de la materia, la Sala analizará, en primer término, la definición del servicio de radio difusión sonora comunitaria y la normativa que le es aplicable, y, en segundo término, la protección constitucional del derecho a la libre

expresión, particularmente, su manifestación de libertad de fundar medios masivos de comunicación, así como su relación con la radio comunitaria. Adicionalmente, la Sala abordará el contenido del derecho de petición y el tipo de respuestas que satisfacen el mismo.

### 2.3 El servicio de radiodifusión sonora comunitaria

De acuerdo con el artículo 3º del Decreto 1446 de 1995 -modificado por el Decreto 348 de 1997-, el servicio público de radiodifusión sonora1 se clasifica -en función de la orientación de la programación- en comercial, de interés público y comunitario. El primero -según la misma disposición-, se presta con ánimo de lucro y está destinado a satisfacer los hábitos y gustos del oyente. El segundo, se orienta principalmente a elevar el nivel educativo y cultural de los habitantes del territorio nacional y a difundir los valores cívicos de la comunidad. Finalmente, el tercero es aquel cuya programación está destinada en forma específica a satisfacer necesidades de una comunidad organizada.

En cuanto al servicio comunitario de radiodifusión sonora, el artículo 2º del Decreto 1981 de 2003 -siguiendo las definiciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)- agrega que es de interés social, que se presta sin ánimo de lucro, y que está a cargo del Estado, quien lo puede prestar de manera indirecta a través de comunidades organizadas debidamente constituidas en Colombia.

Además, el artículo 3º ibídem dispone que debe ser participativo y pluralista, y que debe estar orientado a “(...) satisfacer necesidades de comunicación en el municipio o área objeto de cubrimiento; a facilitar el ejercicio del derecho a la información y la participación de sus habitantes, a través de programas radiales realizados por distintos, sectores del municipio, de manera que promueva el desarrollo social, la convivencia pacífica, los valores democráticos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de las identidades culturales

y sociales. Por tanto, todos los concesionarios tendrán la obligación de ajustar sus programas a los fines indicados."

Según el artículo 13 ibídem, el servicio en mención se debe prestar "(...) en los canales definidos para estaciones clase D en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora, en frecuencia modulada (F.M.), teniendo en cuenta la topografía, la extensión del municipio y la distribución de la población urbana y rural, dentro del mismo."

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sobre los criterios que el Ministerio debe tener en cuenta para la apertura de dicho proceso, los párrafos primero y segundo del mismo artículo señalan:

"PARAGRAFO 1o. La apertura de las licitaciones para dar en concesión el servicio de radiodifusión sonora en gestión indirecta, se hará dando prioridad a los municipios que carecen del servicio y a los municipios o distritos donde a juicio de la administración, sea necesario ampliar la oferta del servicio para alcanzar los fines establecidos en el artículo 6o. del Decreto 1900 de 19903.

PARAGRAFO 2o. El servicio comunitario de radiodifusión sonora, se otorgará directamente de acuerdo con las condiciones, requisitos y procedimientos establecidos en el Capítulo V de este decreto4."

Por su parte, el artículo 20 del Decreto 1981 de 2003 indica al respecto:

"Artículo 20. Proceso de selección. El Ministerio de Comunicaciones realizará una convocatoria pública como procedimiento objetivo de adjudicación de las concesiones para la prestación del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora en los diferentes municipios del país, en atención al interés público, a las necesidades nacionales y comunitarias, a la disponibilidad del espectro radioeléctrico y a lo previsto en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora.

En este sentido, el Ministerio de Comunicaciones propenderá porque los municipios carentes del servicio, las comunidades residentes en áreas urbanas y rurales marginales o de frontera, las etnias culturales y en general los sectores más débiles o minoritarios de la sociedad accedan al Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora, a fin de propiciar su desarrollo, la expresión de su cultura y su integración a la vida nacional, de conformidad con el artículo 6° del Decreto 1900 de 1990.

El Ministerio de Comunicaciones elaborará y pondrá a disposición de las comunidades organizadas interesadas en la prestación del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora, los correspondientes términos de referencia, en los cuales se establecerán las condiciones y requisitos exigidos para participar en la convocatoria pública, de que trata el presente artículo."

El artículo 18 del Decreto 1447 de 1995 agrega que la realización de las licitaciones para

conceder la prestación del servicio en gestión indirecta, deben hacerse de conformidad con los planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora en amplitud modulada (A.M.) y en frecuencia modulada (F.M.).

Por último, el artículo 33 la Ley 80 de 1993 indica que los servicios y las actividades de telecomunicación serán prestadas mediante concesión otorgada por contratación directa o a través de licencias por las entidades competentes. Por su parte, el parágrafo 1º del artículo 35 ibídem establece que el servicio comunitario de radiodifusión sonora es considerado como actividad de telecomunicaciones y, por tanto, debe ser otorgado mediante licencia, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones jurídicas, sociales y técnicas que disponga el gobierno nacional.

En resumen, el servicio de radiodifusión sonora comunitaria es una modalidad de gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora, cuya prestación, por tanto, requiere de licencias que deben ser otorgadas por el Ministerio de Comunicaciones, previa realización de una convocatoria pública y un proceso licitatorio. Ahora bien, el Ministerio cuenta con discrecionalidad para llevar a cabo tales convocatorias en un determinado lugar del país, pero dentro de los parámetros señalados en los artículos 7º del Decreto 1447 de 1995 y 20 del Decreto 1981 de 2003.

## 2.4 La libertad de fundar medios masivos de comunicación como manifestación de la libertad de expresión y la importancia de las emisoras comunitarias en la promoción de la democracia

La libertad de expresión, como ha sido señalado por esta Corporación en numerosas oportunidades<sup>5</sup>, comprende una faceta individual y una social. La primera se refiere al derecho que tiene cualquier persona a expresar sus pensamientos y a utilizar cualquier medio para dar a conocerlo a otra. En este sentido, comprende la libertad de manifestarse, la

libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de informar, la libertad de prensa y la libertad de fundar medios masivos de comunicación. La segunda, por su parte, comprende el derecho a recibir informaciones y a conocer el pensamiento ajeno -derecho a ser informado-.

En cualquiera de sus dos dimensiones, este derecho es de vital importancia para la promoción de la democracia y el desarrollo, como también ya ha sido afirmado por esta Corporación.

En efecto, contribuye a la promoción de la democracia porque (i) hace posible la proyección de cada persona como sujeto individual y la realización de sus planes de vida -autonomía personal-; (ii) permite el flujo y confrontación constante de distintas ideas y opiniones -pluralismo informativo-, lo cual permite la formación de posturas críticas y avanzar en el conocimiento de uno mismo y del mundo; (iii) asegura que la sociedad cuente con información suficiente para la toma de decisiones -decisiones informadas-; (iv) es condición para que los partidos políticos, sindicatos, sociedades científicas y culturales y cualquier otra agrupación que pretenda influir sobre la colectividad pueda alcanzar su cometido; (v) facilita a los ciudadanos el ejercicio de control político sobre los poderes públicos y privados; (vi) hace posible el principio de autogobierno, es decir, que los ciudadanos se gobiernen a sí mismos bien sea eligiendo a sus representantes o participando directamente en la toma de decisiones; y (vii) promueve la resolución racional y pacífica de los conflictos.<sup>6</sup>

En cuanto a su contribución al desarrollo, en la sentencia T-679 de 20057 -siguiendo a Amartya Sen- se indicaron las siguientes razones, particularmente en lo que se refiere a la libertad de prensa como manifestación de la libertad de expresión:

"(1) Por el nexo inevitable que existe entre la libertad de prensa y la libertad de palabra y de comunicación pública. (2) Porque dado su papel informativo, una prensa libre en la difusión del conocimiento permite el escrutinio crítico. 3) Por cuanto la libertad de prensa se traduce, así mismo, en una función protectora de la libertad que se cumple al dar voz a los abandonados y a los desfavorecidos, de manera tal que se promueve una mayor seguridad pública. 4) Porque la libre discusión contribuye, en suma, de manera constructiva en la formación de valores y en el surgimiento de unas normas públicas compartidas esenciales para la justicia social."

Los anteriores efectos de la libertad de expresión sobre la democracia y el desarrollo son aún más evidentes cuando se habla de su manifestación de fundar medios masivos de comunicación, es decir, el derecho de cualquier persona que llene los requisitos legales razonables y proporcionados que imponga la normativa vigente -que no pueden llegar a constituir una forma de censura- para crear uno de estos medios -como la radio-. Lo anterior en atención a la gran capacidad de penetración en todas las esferas de la sociedad que los medios masivos de comunicación poseen, al número considerable de receptores a los que pueden llegar, y al impacto inmediato que poseen sobre la formación de la opinión pública e, incluso, sobre los comportamientos y reacciones de los individuos.<sup>8</sup>

Particularmente, la radiodifusión sonora comunitaria, como medio masivo de comunicación, cumple un rol fundamental en el fortalecimiento de la democracia y la participación en las pequeñas comunidades rurales o urbanas destinatarias, ya que (i) contribuye a formar redes de solidaridad entre vecinos, (ii) permite la toma de decisiones informadas acerca de los asuntos locales, (iii) promueve el desarrollo social, la convivencia pacífica, la construcción de ciudadanía y de identidades culturales y sociales, y (iv) contribuye a mejorar la provisión de otros servicios y a mejorar la calidad de vida de la población.<sup>9</sup>

Ahora bien, la importancia de la libertad de fundar medios masivos de comunicación exige, como ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>10</sup>, (i) que los medios de comunicación social deban estar virtualmente abiertos a todos sin discriminación, más exactamente, que no debe haber individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios; y (ii) que los medios de comunicación deben ser, en la práctica, verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla -ello se refleja en la prohibición de todo monopolio respecto de éstos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas-.

En adición, esta libertad demanda la intervención del Estado para facilitar la formación de tales medios. Ciertamente, aunque la libertad de expresión es un derecho de libertad, también comprende una dimensión positiva que corresponde al Estado garantizar, es decir, la realización de ciertas actividades que posibiliten su ejercicio, tales como la construcción de cierta infraestructura necesaria para el funcionamiento de medios masivos de comunicación.<sup>11</sup>

En el caso de los medios masivos de comunicación que requieren del espectro electromagnético, en vista de su carácter de bien público, inenajenable e imprescriptible, y en atención a su carácter limitado -lo cual se refleja en la existencia de un número limitado de frecuencias-, el constituyente quiso -artículo 75 superior- permitir su utilización por los particulares, pero sujeta a la gestión y control del Estado con miras a garantizar el acceso equitativo, su uso adecuado, el pluralismo informativo y el cumplimiento de las finalidades propias de los medios masivos de comunicación.<sup>12</sup> Es por ello que en materia de radiodifusión sonora, por ejemplo, el acceso al espectro está sometido a la obtención de licencias, previa la realización de un proceso licitatorio. De esta manera, el Estado busca garantizar, por una parte, que los mejores operadores presenten el servicio y, por otra, que exista igualdad de oportunidades de acceso.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cabe señalar que el requisito de las licencias no constituye una forma de control previo de

aquellas prohibidas por el derecho internacional de los derechos humanos, puesto que su finalidad no es impedir el ejercicio del derecho. Sin embargo, el referido requisito no puede llegar a convertirse ni en una forma de censura ni en un obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho.

En suma, la libertad de fundar medios masivos de comunicación, especialmente cuando se concreta en la creación de emisoras comunitarias, es un derecho fundamental que potencia el desarrollo, la participación, el ejercicio del control político, el autogobierno, la creación de redes de solidaridad y la resolución pacífica de las controversias, entre otros aspectos, en las comunidades, particularmente en aquellas marginadas por sus condiciones geográficas, la pobreza, la falta de educación y la violencia. Es por ello que el Estado está en la obligación de promover la prestación del servicio de radiodifusión sonora comunitaria y de no imponer obstáculos injustificados a la formación de estas emisoras.

## 2.5 Contenido del derecho de petición

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el contenido del derecho fundamental de petición se concreta en los siguientes aspectos: (i) en la posibilidad que tiene cualquier persona de presentar peticiones ante las autoridades; (ii) en la obligación correlativa de las autoridades de emitir una respuesta pronta, clara, completa y de fondo a cada una de las solicitudes que le sean presentadas; y (iii) en la obligación de las autoridades de poner en conocimiento de los peticionarios las respuestas proferidas. 13

En este orden de ideas, se presenta una vulneración del derecho de petición cuando (i) se impide a las personas presentar peticiones ante las autoridades; (ii) una vez recibida la petición, la autoridad no responde dentro del plazo previsto por la normativa vigente –en estos eventos es posible que antes de que venza el término la autoridad informe al peticionario cuándo responderá la petición y por qué no es posible atenderla antes–; y (iii) la

autoridad responde la solicitud, pero no la atiende debidamente, es decir, no suministra la información requerida de manera clara, no responde las preguntas que se le formulan de manera completa o no aporta argumentos que justifiquen por qué no puede acceder a la petición del ciudadano, entre otras hipótesis.<sup>14</sup> En este sentido, la Corte ha indicado que la falta de competencia de la autoridad ante quien se eleva la petición, no la exonera de la obligación de responder.<sup>15</sup>

Por último, cabe señalar que sólo una respuesta pronta, clara, completa y de fondo permite a los ciudadanos discutir las decisiones de la Administración por las vías administrativas y judiciales pertinentes. Esto evidencia la importancia que reviste el derecho de petición para el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho de defensa, el derecho a la participación política y a la libertad de expresión.

## 2.6 Caso concreto

Para resolver el problema que propone el caso concreto, al Sala se ocupará, en primer lugar, de la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos invocados por los tutelantes, dado que el Ministerio y los jueces de instancia consideran que existen otros mecanismos judiciales de defensa de los mismos. En segundo lugar, de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades y a fundar medios masivos de comunicación y a la igualdad.

2.6.1. En cuanto a la procedencia de la acción para la protección de los derechos fundamentales de los demandantes presuntamente vulnerados en el caso en estudio, la Sala difiere de lo expresado por el demandado y los jueces de instancia, pues -a su juicio- no existen otros mecanismos judiciales de defensa de los mismos.

En efecto, como bien lo señalaron los demandantes, la acción de cumplimiento no es procedente en el presente caso, dado que la actuación que aquellos demandan está orientada a la protección de derechos fundamentales y, según el artículo 9º de la Ley 393 de 1997, la referida acción no procede en estos eventos. Además, en las normas aplicables al caso no existe un mandato claro, en cuanto a expreso y particular, dirigido al Ministerio en el sentido de que deba realizar en Bogotá la convocatoria que los accionantes demandan, lo cual también hace improcedente esta acción a la luz del artículo 8º ibídem.

De igual manera, la acción popular es improcedente para la protección de los derechos fundamentales invocados por los tutelantes, puesto que no son de naturaleza colectiva.

Finalmente, las acciones de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento no proceden en el presente caso, porque los tutelantes no cuestionan la legalidad de ninguno de los decretos u otras normas que regulen la concesión de licencias para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria, sino que reclaman la realización de una convocatoria para estos efectos en la ciudad de Bogotá.

2. En cuanto a la vulneración de los derechos fundamentales de los actores, en primer lugar, la Sala observa una falta de motivación en la respuesta del Ministerio, lo que deriva en la vulneración del derecho de petición de los actores. Por esta razón se concederá la tutela respecto de tal derecho. En efecto, como fue explicado en apartes previos, el derecho de petición no se satisface solamente con la emisión de respuestas de manera oportuna y la comunicación de las mismas a los peticionarios, sino que también exige que las respuestas que las autoridades formulen sean claras, completas y de fondo.

En la presente oportunidad, la Sala observa que aunque el Ministerio ha dado respuesta a

cada una de las peticiones que los distintos demandantes le han formulado, ninguna de ellas ha ofrecido una contestación de fondo a las preguntas que le han sido formuladas. Ciertamente, a la fecha, la entidad demandada no ha informado a los demandantes por qué no ha efectuado una convocatoria para la concesión del servicio de radiodifusión sonora comunitaria en Bogotá - a pesar de que el servicio fue reglamentado hace más de 10 años-, ni cuándo ésta tendrá lugar.

Además, la Sala encuentra que en la comunicación remitida por el Ministerio a la Empresa Asociativa de Comunicación "Voces Nuestras", el 18 de junio de 2000, aquél expresó que en dicho momento estaba definiendo las características técnicas de los canales de las emisoras comunitarias que funcionarían en Bogotá. Sin embargo, la Sala no observa que se le haya informado a los peticionarios si ya se adelantaron estos estudios y cuáles fueron sus resultados.

Ahora bien, a pesar de que se encuentra vulnerado el derecho de petición, la sala observa que en el caso concreto no existe evidencia de la vulneración del derecho a la igualdad ni a fundar medios masivos de comunicación de los tutelantes, precisamente porque el Ministerio no ha explicado las razones por las cuales no ha realizado la convocatoria que los demandantes reclaman en Bogotá. Esa omisión del Ministerio impide a la Sala determinar si la no realización de la convocatoria se fundamenta en causas que justifiquen el trato diferente a aquellos lugares donde sí se ha iniciado el proceso.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Copia de la respuesta que el Ministerio emita en estas condiciones deberá ser enviada al juez que conoció en primera instancia del presente asunto, para que, de acuerdo con los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, verifique el cumplimiento de lo que en este fallo se ordene.

### 3. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO: Revocar la sentencia proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 13 de diciembre de 2005 – que a su vez confirmó el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Cuarta, Subsección "B"-, el 13 de octubre de 2005-. En su lugar, conceder la tutela al derecho fundamental de petición de los peticionarios.

SEGUNDO: En consecuencia, ordenar al Ministerio de Comunicaciones que, en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia, responda de fondo los derechos de petición de los tutelantes y en particular les informe:

a. Las razones por la cuales, hasta el momento, no se ha realizado la convocatoria para la concesión del servicio de radiodifusión sonora en Bogotá. Toda vez que las respuestas dadas hasta el momento no constituyen contestación de fondo, las razones que se expongan no pueden ser réplica de las hasta ahora dadas.

a. Si ya se adelantaron los estudios que el Ministerio afirmó en el año 2000 que estaba realizando sobre las características técnicas que tendrán los canales en que operarían las emisoras comunitarias que entrarían a funcionar en Bogotá y cuáles fueron sus resultados.

TERCERO: Ordenar al Ministerio de Comunicaciones enviar copia de la respuesta que emita al Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Cuarta, Subsección "B"-, para que verifique el cumplimiento de lo ordenado.

CUARTO: Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, la corporación de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Este servicio es definido de la siguiente manera por el artículo 1º del Decreto 1447 de 1995:

“ARTICULO 1o. DE LA RADIODIFUSIÓN SONORA. La radiodifusión sonora es un servicio público de telecomunicaciones, a cargo y bajo la titularidad del Estado, orientado a satisfacer necesidades de telecomunicaciones de los habitantes del territorio nacional y cuyas emisiones se destinan a ser recibidas por el público en general.”

2 La gestión indirecta, según el artículo 2º del Decreto 1446 de 1997, consiste en la prestación del servicio de radiodifusión sonora “(...) a través de nacionales colombianos,

comunidades organizadas, o personas jurídicas debidamente constituidas en Colombia, cuya dirección esté a cargo de colombianos y su capital tenga un 75% de origen colombiano, previa concesión otorgada por el Ministerio de Comunicaciones mediante licencia.”

3 El artículo 6° del Decreto 1900 de 1990 señala:

“Artículo 6º. El Estado garantiza 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.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5 Ver al respecto las sentencias C-650 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda, T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-679 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

6 Ver sobre la importancia de la libertad de expresión para la democracia las sentencias C-650 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda y T-679 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

7 En esta sentencia la Corte analizó la tutela interpuesta por una empresa de seguridad contra Caracol Noticias, por la presunta vulneración de su derecho al buen nombre. Lo anterior, por cuanto, señalaba, en una investigación periodística realizada por el canal y trasmisida por televisión, se sugería que contrataban personal de vigilancia con documentos irregulares, lo cual la había sometido al escarnio público y afectaba sus relaciones comerciales. Por su parte, Caracol sostenía que en el informe periodístico nunca se había mencionado el nombre de la empresa ni se había mostrado el rostro de su gerente. Finalmente, la Corte resolvió no conceder el amparo porque, aunque ciertamente la demandada, en su afán de emitir la noticia, había omitido confrontar todos los datos y había sido ligera en sus apreciaciones, ello no era justificación para acceder a la solicitud de corrección, ya que en todo caso lo dicho era cierto.

8 Sobre la influencia de los medios masivos de comunicación ver las sentencias C-350 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-1191 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Artículo 3º del Decreto 1981 de 2003.

10 Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Citada en la sentencia C-650 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda.

11 Sobre el contenido prestacional de los derechos de libertad ver las sentencias T-427 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-595 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

12 Ver en este sentido las sentencias T-081 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y C- 093 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.

13 Ver al respecto las sentencias T-1006 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda, T-957 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda y T-1058 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.,

14 Ver en este sentido la sentencia T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 Ver la sentencia T-1006 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.