

7-4-19

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-145/19

Referencia: Expediente T-6.971.907

Acción de tutela instaurada por la Corporación colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ contra Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., integrantes del Consorcio de Canales Nacionales Privados – CCNP.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las decisiones judiciales proferidas, en primera instancia, por la Sección Segunda del Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018) y, en segunda instancia, por la Subsección C, Sección Tercera del

02-07-19
5

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018), en el proceso de tutela de la referencia.

La acción de tutela fue seleccionada para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Once de la Corte Constitucional¹, mediante Auto proferido el trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), notificado por estado el veintitrés (23) de noviembre de la misma anualidad. Lo anterior, luego del estudio hecho a la insistencia presentada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la información y a la libertad de expresión, en la emisión de mensajes publicitarios cuyo fin sea afectar las decisiones de consumo de los particulares, en especial de los menores de edad como sujetos de especial protección constitucional.

I. ANTECEDENTES

La Directora Ejecutiva y representante legal de la Corporación colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ² presentó acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la información y a la igualdad de su representada; así como, a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes a recibir la información necesaria para tomar decisiones de consumo que les permitan proteger su derecho a la alimentación equilibrada, a la salud y a la vida.

1. La demanda

1.1. Informó la representante legal de la parte accionante que RED PAPAZ es una entidad sin ánimo de lucro, cuyo propósito es abogar por la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los adultos y los actores sociales para garantizar su efectivo cumplimiento.

1.2. En el año 2005, RED PAPAZ comenzó a liderar un espacio articulado interinstitucional e intersectorial denominado Mesa de Vida Sana con el objeto de promover entornos saludables para los niños, niñas y adolescentes.

¹ Integrada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Alejandro Linares Cantillo.

² En adelante RED PAPAZ.

Indicó la accionante que, inicialmente, se desarrollaron temas de conciencia sobre el consumo de alcohol y cigarrillo de personas menores de edad y la promoción de estrategias del buen uso del tiempo. Posteriormente, en el año 2010, la Mesa de Vida Sana amplió su objeto a estilos de vida saludable, dentro de los cuales se encuentra una alimentación balanceada.

1.3. La parte accionante afirmó que en el 2014 creó el “*kit PaPAz de alimentación Sana*”, herramienta que permite a los padres y cuidadores enseñar a los niños, niñas y adolescentes a tomar mejores elecciones a la hora de comer, y así promover una cultura de autocuidado y de alimentación saludable desde temprana edad. Lo anterior, en desarrollo del artículo 44 superior, que consagra la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de la niñez.

1.4. Aseguró la representante legal de RED PAPA Z que el año 2017, esa entidad impulsó una petición denominada “Abramos la lonchera” con los objetivos de: i) hacer manifiesta la preocupación de padres, madres y acudientes frente a la publicidad de comestibles dirigidos a los niños, niñas y adolescente, en la que se resalten los productos naturales o que contengan fruta, fibra o vitaminas; ii) advertir sobre las diferencias entre las calidades que se resaltan en la publicidad de los productos dirigidos a los niños, niñas y adolescente y “*a lo que verdaderamente corresponden estos productos de acuerdo con los estándares de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)*”, esto es, si contienen exceso de azúcares libres, sodio o grasas; y, iii) lograr el apoyo de personas para que RED PAPA Z solicitara a las autoridades competentes iniciar las actuaciones pertinentes para verificar si la publicidad de algunos productos ultraprocesados dirigidos a los niños, niñas y adolescente, era veraz y no inducía al error o generaba confusión a los consumidores.

1.5. Indicó que la anterior petición recibió el apoyo de 36.000 personas aproximadamente, quienes manifestaron la necesidad controlar la veracidad de la información que se encuentra disponible en la publicidad, presentación y etiquetas de los productos ultraprocesados dirigidos a la población infantil y adolescente.

1.6. Sostiene la demandante que, con el propósito de respaldar los Proyectos

de Ley 019³ y 022 de 2017⁴ que cursan trámite ante el Congreso de la República, RED PAPAZ lanzó un mensaje de interés público denominado “No comas más mentiras”, mediante el cual se pretende informar sobre los riesgos que tiene sobre la salud el consumo habitual de productos ultraprocesados, en particular, aquellos altos en azúcar, sodio o grasas saturadas. Aclara que se trata de difundir un punto de vista minoritario respecto de la información a la que suelen acceder los ciudadanos, dirigido a lograr un conocimiento veraz y completo sobre los productos comestibles industrializados que se publican.

Para comunicar el referido mensaje, RED PAPAZ ha desarrollado diferentes contenidos, entre ellos, un video que tiene una duración de treinta segundos, cuyo carácter es estrictamente informativo y cuenta con el correspondiente soporte científico, disponible en la página web: <https://www.nocomasmentiras.org/>.

RED PAPAZ resalta la necesidad de que los contenidos desarrollados estén indisolublemente ligados a las iniciativas legislativas que cursan en el Congreso de la República, pues *“pretenden generar una discusión pública sobre la pertinencia de estos proyectos. Por este motivo, resulta indispensable que su difusión coincida con el trámite de los proyectos de ley, de lo contrario la transmisión de los contenidos será inocua”*⁵.

1.7. Manifestó que RED PAPAZ, por intermedio de Pezeta Publicidad S.A.S., el 24 de abril de 2018, solicitó al Consorcio de Canales Nacionales y Privados – CCNP⁶ que emitiera el correspondiente código para pautar el mensaje informativo en los espacios de televisión concesionados por el Estado a Caracol Televisión S.A. y a RCN Televisión S.A. Señala que la petición se respaldó con la previa consignación de seiscientos dos mil ciento

³ Mediante el cual se pretende que los productos comestibles ultraprocesados, incorporen una etiqueta frontal que brinde al consumidor información clara, visible y veraz sobre su contenido e incluya los porcentajes de azúcar, sodio y grasas saturadas. Al momento de la formulación del proceso de la tutela, el referido proyecto se encontraba en trámite para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes.

⁴ Mediante el cual se busca que se establezcan restricciones a la publicidad de los productos comestibles ultraprocesados, en particular, los alimentos dirigidos a los niños, niñas y adolescentes que no tienen la posibilidad de diferenciar la publicidad de la información. Al momento de instaurar la presente acción de tutela, el proyecto se encontraba en trámite para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

⁵ Folio 3 del cuaderno principal. (En adelante se entenderá que todos los folios a los que se haga referencia hacen parte del cuaderno principal a menos que se indique expresamente lo contrario).

⁶ En adelante CCNP.

cuarenta pesos (\$602.140)⁷, como se requiere para la difusión de contenidos pagados en estos espacios televisivos. No obstante, el referido consorcio advirtió que no emitiría el código hasta tanto los contenidos no fueran vistos y evaluados por el equipo correspondiente; es decir, *“sujetó la transmisión del mensaje informativo al control previo de su contenido”*⁸.

1.8. Indicó la accionante que, luego de que el CCNP vio y evaluó la información que se pretendía pautar, advirtió que el video no reunía las características técnicas requeridas, dado que aparecía pixelado en las esquinas. Al respecto, RED PAPAZ manifestó que *“la anterior observación, causó sorpresa, comoquiera que el mismo mensaje había sido aceptado por canales internacionales como Fox, Discovery Channel, History Channel, National Geographic, A&E, Cinecanal, Cinemax, FX, Home & Health y Canal Gourmet que exigen condiciones técnicas más rigurosas”*⁹. No obstante, afirmó que la observación fue atendida y se efectuaron los ajustes requeridos.

1.9. El 30 de abril de 2018, el CCNP negó el código requerido para pautar el mensaje informativo de RED PAPAZ. Argumentó que la solicitud debía dirigirse a la señora Tatiana Bolívar, Directora Jurídica del Consorcio de Canales Nacionales y Privados y no a los representantes legales de Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. Alega la demandante que, pese a que la exigencia hecha era completamente atípica, la petición fue dirigida a la aludida directora.

1.10. Informó la accionante que el 3 de mayo de 2018, la Directora Jurídica del CCNP le comunicó a la RED PAPAZ que no podía emitir el código para pautar el mensaje, pues su contenido era polémico y podía generar prevención y rechazo de los anunciantes de productos comestibles ultraprocesados. Asimismo, se le sugirió a la entidad demandante tratar el tema con los representantes legales de Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., con el fin de determinar en qué manera se podía ajustar el contenido del video.

1.11 El 7 de mayo de 2018, la Directora Ejecutiva de RED PAPAZ le solicitó a la Directora Jurídica del CCNP la entrega del código para pautar

⁷ Folio 51.

⁸ Folio 4.

⁹ *Ibidem*.

el mensaje y a cambio, la entidad accionante *“se ofrecía a suscribir un acuerdo para exonerar de responsabilidad y brindar indemnidad al CCNP frente a cualquier reclamo o demanda que se llegara a formular como resultado de la transmisión del mensaje informativo”*¹⁰. No obstante, la parte demandada guardó silencio al respecto.

Sobre lo anterior, la demandante aclaró en el escrito de tutela que RED PAPAZ es consciente que el mensaje es informativo y no publicidad y cada una de las afirmaciones hechas está adecuadamente soportada, por lo que en un escenario de legalidad, no debería dar lugar a la materialización de responsabilidad de ningún tipo.

1.12. El 8 de mayo de 2018, el CCNP solicitó a RED PAPAZ soporte científico adicional al anexo en el mensaje informativo. Lo anterior, al argumentar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011, el medio de comunicación puede ser solidariamente responsable ante terceros por la “publicidad engañosa” que se comunique, por lo que era indispensable allegar el documento referido de manera adicional.

1.13. Indicó RED PAPAZ que la conducta de la parte accionada constituye una censura previa al mensaje “No comas más mentiras”, indispensable para el debate público y democrático. Aseguro que mediante un control previo del contenido han impedido que el video informativo pueda ser transmitido y generar un debate de salud pública, que busca proteger a los niños, niñas y adolescentes.

Por lo anterior, la Directora Ejecutiva y representante legal de la Corporación Colombiana de Padres y Madres -- RED PAPAZ requirió el amparo de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la libertad de información y a la igualdad de su representada, así como la protección de las garantías constitucionales de los niños, niñas y adolescentes necesarias para lograr una alimentación equilibrada, a la salud y a la vida. En esa medida, solicitó i) *“ordenar a las accionadas emitir dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes el código correspondiente y garantizar la difusión del mensaje informativo de RED PAPAZ en los espacios televisivos concesionados a éstas. Cuando se transmita el mensaje informativo el concesionario deberá señalar de*

¹⁰ Folio 5.

manera visible al público que se hace en cumplimiento de la sentencia de tutela; ii) prevenir a las accionadas para que a futuro lleguen a realizar conductas semejantes a las que dieron lugar a la presente acción; iii) oficiar a la ANTV para que adelante las funciones que le competen de acuerdo con la ley o garantice que las accionadas cumplan con las obligaciones que le impone la presente sentencia; y, iv) oficiar a la ANTV para que prevenga a las accionadas y a los demás concesionarios de espacios televisivos para que a futuro no adelanten acciones semejantes a las que dieron lugar al inicio de la presente acción”¹¹.

2. Contestación de la demanda¹²

Mediante Auto del 23 de mayo de 2018, la Sección Segunda del Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá avocó el conocimiento de la acción de tutela de la referencia y ordenó correr traslado a i) Caracol Televisión S.A.; ii) RCN Televisión S.A., iii) al Consorcio de Canales Nacionales Privados – CCNP; y, iv) a la Autoridad Nacional de Televisión.

En cumplimiento de lo ordenado en la citada providencia, se recibieron las siguientes respuestas:

2.1. Autoridad Nacional de Televisión – ANTV¹³

La Autoridad Nacional de Televisión¹⁴, mediante escrito del 25 de mayo de 2018¹⁵, se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela, en los siguientes términos:

Luego de efectuar un recuento de los hechos descritos en la acción de tutela, resaltó que la parte accionante no hace alusión en ningún momento a acción u omisión generada por la ANTV que haya causado la vulneración alegada.

¹¹ Folio 18.

¹² Durante el trámite del proceso de la referencia, en primera instancia, la Asociación Civil denominada el Poder del Consumidor presentó, el 6 de julio de 2018, *Amicus Curiae* con el fin de intervenir en el asunto objeto de revisión en esta oportunidad. Asimismo, el 29 de junio de 2018, en curso la segunda instancia, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia allegó intervención en calidad de coadyuvante en la acción de tutela formulada por la Corporación Colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ contra Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., integrantes del Consorcio de Canales Nacionales Privados – CCNP.

¹³ En Auto del 23 de mayo de 2018, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó la vinculación de la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV para que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones del escrito tutelar.

¹⁴ En adelante ANTV.

¹⁵ Folios 107 y 108.

Indicó que según la Sentencia T-278 de 1998, la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente.

En ese sentido, aclaró que las inconformidades que se generen al interior de las empresas prestadoras del servicio público de televisión frente a sus decisiones de carácter administrativo no son un asunto de competencia de la ANTV. Lo anterior, teniendo en cuenta que las facultades de vigilancia y control otorgadas a esa entidad por la Ley 182 de 1995, se enmarca en la adecuada prestación del servicio público de televisión, previa asignación de un título habilitante para tal efecto.

Concluyó que no era competente para pronunciarse sobre los hechos narrados en el escrito de tutela, toda vez que no es la ANTV la responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales reclamados en protección.

Por lo anterior, solicitó *“desvincular a la Autoridad Nacional de Televisión de la presente acción constitucional o, en su defecto, negar las pretensiones frente a esta Entidad, teniendo en cuenta que, según los hechos presuntamente narrados en el escrito de tutela y los argumentos aquí expuestos, no es la ANTV quien vulneró los derechos fundamentales reclamados en protección por parte de la Corporación Colombiana de Padres y Madres RED PAPAZ”*¹⁶.

2.2. Consorcio Canales Nacionales Privados - CCNP

El 25 de mayo de 2018¹⁷, el apoderado judicial de las sociedades Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. quienes conforman el Consorcio Canales Nacionales Privados, se pronunció sobre los hechos y pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

Aclaró que los canales que representa no se oponen a emitir los comerciales dedicados a promover la adecuada alimentación de los menores de edad y

¹⁶ Folio 108.

¹⁷ Folios 113 a 134.

que si el comercial de RED PAPAZ no se ha emitido es por una razón imputable a esa organización, pues no ha cumplido con las exigencias hechas por el CCNP.

Sostuvo que el 8 de mayo de 2018, con el objeto de complementar la solicitud de codificación del comercial, se le exigió a RED PAPAZ aportar: *“i) el documento de la Organización Panamericana de la Salud – OPS en el que supuestamente se define el concepto de comida chatarra pues, según el comercial, existiría un criterio al respecto proveniente de dicho organismo internacional y ii) los estudios o soportes científicos con base en los cuales se afirma que, productos como cereales, jugos, bebidas gaseosas y papas fritas, están clasificados como comida chatarra”*¹⁸.

Para el apoderado judicial del CCNP, el comercial que pretende difundir RED PAPAZ clasifica con el término peyorativo de comida chatarra los productos de cereales, jugos, bebidas gaseosas y papas fritas y declara que debe restringirse su publicidad. Por lo anterior, considera necesario, de buena fe, que la entidad accionada allegue al trámite de codificación comercial la información requerida con el fin de verificar las afirmaciones hechas por la accionante y evitar un eventual juicio de responsabilidad en contra de Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A.

Refirió que los derechos de los niños, niñas y adolescentes no se ven afectados, toda vez que lo que existe es una serie de diferencias de carácter administrativo relativas a una codificación comercial, que en nada afectan el comportamiento de los menores de edad en atención a que existen otros medios de comunicación que imponen patrones de consumo.

Aseguró que el derecho fundamental a la igualdad no se ha transgredido, pues a todos los anunciantes y agencias de publicidad se les requiere la misma información, indispensable para certificar el cumplimiento de obligaciones a cargo de los canales de televisión nacional.

El apoderado de Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. indicó que RED PAPAZ pretende confundir al juez de tutela, pues intenta que se emita un tipo particular de publicidad y no una simple información de los

¹⁸Folio 114.

productos anteriormente señalados. Que al tratarse de publicidad los canales de televisión privados están en la obligación de examinar su contenido.

Recordó que los medios de comunicación tradicionales son sujetos de responsabilidad en los términos de la Ley 1480 de 2011; en esa medida, tiene la obligación de inspeccionar el contenido de los comerciales cuando se pretende influir en las decisiones de consumo.

Sostuvo que los espacios de contenido audiovisual se dividen en tres categorías: i) espacios que por disposición expresa de la Ley 182 de 1995, el Estado se reserva para la presentación de programas; ii) la información que el canal directa y autónomamente decide ofrecer a sus televidentes; y, iii) los anuncios provenientes de terceros que pagan una contraprestación a cambio de su emisión, ya sea para la promoción de consumo de bienes y servicios o de causas particulares.

Precisó que RED PAPAZ no puede obligar a un canal privado de televisión a difundir una determinada información sin que la misma sea objeto de verificación y sin que se efectúen las precisiones de la expresión comida chatarra para proceder a su emisión.

Finalmente, manifestó que el CCNP no pretende obstaculizar la libertad de información de la parte accionante; no obstante, no se puede desconocer que de conformidad con el artículo 30 del Estatuto del Consumidor los medios de comunicación responden solidariamente por los perjuicios que pueda generar la publicidad engañosa, razón por la cual los canales privados están en la obligación de examinar los contenidos que los anunciantes pretenden emitir. Por lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la acción de tutela de la referencia al argumentar que RED PAPAZ pretende abstener de suministrar la información requerida para la codificación del comercial al hacer uso del mecanismo subsidiario y residual.

2.3. Asociación Civil Mexicana el Poder del Consumidor

El 29 de mayo de 2018¹⁹, la Asociación Civil Mexicana el Poder del Consumidor, presentó *Amicus Curiae* con el interés de exponer sus argumentos respecto a la censura previa alegada por RED PAPAZ.

¹⁹ Folios 156 a 160.

Afirmó que la misión de la asociación es promover y realizar la defensa de los derechos de los consumidores, reconocidos tanto por las leyes nacionales como por los tratados internacionales; en especial, la protección del derecho a la salud de los infantes y la promoción de información útil para los consumidores.

Manifestó que en Latinoamérica cada vez es más frecuente la censura previa por parte de las empresas de radiodifusión respecto a mensajes televisivos como el de RED PAPAZ. Lo anterior, con el fin de impedir la emisión de información a la población sobre las consecuencias del consumo de ciertos productos.

Para la interviniente, acciones como la desplegada por la parte demandada violentan la libertad de expresión de las organizaciones e impiden la difusión de pluralidad de mensajes y, como consecuencia, el derecho a la salud e información de la población.

Indicó que el caso de RED PAPAZ es un ejemplo de un fenómeno que ha sucedido en México y que se ha ido posesionando como una violación de derechos humanos frecuente en la región latinoamericana.

Argumentó que, en casos como el que ahora se revisa, se debe respetar el derecho de los usuarios a la retransmisión de contenidos, condiciones de contratación, calidad en el servicio que contratan, respeto de su libertad de expresión y libre difusión de la información. Asimismo, el derecho de las audiencias a recibir información plural y de calidad, el derecho a la educación mediante los servicios de radiodifusión, que se garantice la veracidad en la información para la toma de decisiones, sobre todo si son consumidores de productos, entre otros.

La Asociación Civil Mexicana el Poder del Consumidor sostuvo que *“la campaña informativa de RedPapaz (sic) tenía como finalidad proveer información valiosa respecto a la obesidad infantil, los daños que el consumo de refresco genera en los menores, las medidas preventivas más importantes y fomentar el apoyo a éstas”*; en esa medida afirmó que *“la interrupción de la campaña afectó tanto el derecho a la libertad de*

expresión del usuario, como la protección del interés superior de los menores”²⁰.

Recordó que el interés superior del niño es un concepto moldeable, en cuanto no se trata de una definición sino una serie de parámetros que permiten identificar medidas *ad hoc* para el mejor desarrollo de los infantes, así como el mayor alcance de protección de sus derechos.

Aseguró que los mensajes informativos de RED PAPAZ protegen el interés superior de los menores, pues proporciona información útil a los padres de familia sobre el consumo de ciertos alimentos que la evidencia científica ha catalogado como malsanos o no saludables.

Concluyó que la libertad de imprenta y difusión de la información no debe tener más límites que los constitucionales y los establecidos en los tratados internacionales. Así, cualquier interferencia, directa o indirecta, sobre la difusión de información que limite su circulación puede ser catalogado como censura previa.

3. Pruebas aportadas por el apoderado judicial del accionante y valoradas por los jueces de instancias

Se allegaron los siguientes documentos: (i) copia del certificado de existencia y representación legal de RED PAPAZ; (ii) copia del certificado de existencia y representación legal de Caracol Televisión S.A.; (iii) copia del certificado de existencia y representación legal de RCN Televisión S.A.; (iv) solicitud de emisión de código para pautar el mensaje informativo de “No comas más mentiras”; (v) copia del recibo de consignación para la emisión del código para pautar el mensaje informativo de RED PAPAZ; (vi) Constancia de entrega de documentos para la emisión del código para pautar; (vii) copia de la certificación emitida por Pezeta Publicidad S.A.S sobre la atipicidad del proceso de emisión del código por parte de CCNP; (ix) copia de la comunicación dirigida por la representante legal de RED PAPAZ a CCNP ofreciendo exonerarlos de cualquier tipo de responsabilidad; (x) CD con copia del mensaje informativo “No comas más mentiras”; (xi) copia del trámite legislativo de los Proyectos de ley 019 de 2017 y 022 de 2017.

²⁰ Folio 157.

4. Sentencias objeto de revisión

4.1. Primera Instancia

Mediante providencia del cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018), el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, concedió el amparo de los derechos fundamentales deprecados en la acción de tutela promovida por la Corporación Colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ contra Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., integrantes del Consorcio de Canales Nacionales Privados – CCNP.

El juez de primera instancia argumentó que Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., al condicionar la emisión del mensaje informativo de RED PAPAZ al cumplimiento de exigencias adicionales a las legalmente establecidas, como fue la solicitud de aportar i) el documento de la Organización Panamericana de la Salud que defina el concepto de comida chatarra y ii) los soportes científicos en los cuales se señale qué productos están clasificados como comida chatarra, transgredieron el derecho a la libertad de expresión de la corporación accionante, pues ejercieron un control previo sobre el contenido de la información a transmitir, erigiéndose dicho proceder indiscutiblemente en censura previa, la cual está proscrita conforme lo indica el artículo 20 de la Constitución Política.

Advirtió el *a quo* que si bien los medios de comunicación guardan responsabilidad en las publicaciones que realizan y dichas publicaciones están sujetas a ciertas restricciones, las mismas deben estar expresamente fijadas en la ley y son necesarias para asegurar el respeto de los demás, así como los valores e intereses constitucionalmente protegidos con los cuales puede llegar a entrar en conflicto; sin embargo, el derecho a la información está sometido por regla general a responsabilidades ulteriores que la ley contempla, las cuales evidentemente no se verifican en el asunto en cuestión.

Para el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, el mensaje que pretende emitir la parte actora tiene como objeto proteger la salud de los niños, generando conciencia entre los padres de familia, en cuanto al manejo de alimentación que les está brindando a sus hijos, con el fin de propiciar un debate en torno a los efectos que tiene sobre la salud el consumo habitual de ciertos productos ultraprocesados altos en

azúcar, grasas saturadas o sodio, asunto que resulta relevante teniendo en cuenta que se trata de garantizar los derechos a la salud de los menores, procurar un adecuado equilibrio en la alimentación de la infancia y dotar a los padres de información relevante para adoptar decisiones de consumo, lo cual a la luz de un Estado Social de Derecho y en una sociedad libre y democrática debe ser objeto de garantía constitucional, como así lo han entendido otros canales de televisión como RED MAS en donde se está transmitiendo dicha información.

Por lo anterior, ordenó a los representantes legales de Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., que dispusieran de lo pertinente para la emisión del mensaje informativo de RED PAPAZ, en los espacios televisivos dispuestos para el efecto. Asimismo, instó a la Autoridad Nacional de Televisión para que, dentro del marco de sus funciones y competencias, procediera a verificar que los canales privados accionados dieran cumplimiento al fallo de primera instancia y emitieran el mensaje informativo de la corporación accionante.

4.2. Impugnación

4.2.1 Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A.

Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., quienes conforman el Consorcio Canales Nacionales Privados – CCNP, presentaron escrito de impugnación al argumentar que la sentencia proferida por el juez de primera instancia constituye una violación al derecho fundamental de información, pues los obliga a emitir un contenido contra su voluntad, lo que se traduce en una dictadura, causando de igual forma un daño irreparable a la libertad de información en Colombia.

Arguye el apoderado de los accionados que, conforme a la Sentencia T-391 de 2007, cada medio de comunicación es autónomo para decidir cuáles contenidos emite y cuáles no, siendo esta la materia esencial del derecho a la información de los canales accionados.

Refuta la sentencia del *a quo* en lo que tiene que ver con las afirmaciones de que la ley no contempla las exigencias requeridas a la accionante, atribuyendo de esta forma censura, ya que esta autoridad judicial pasa por alto lo contemplado en las leyes 182 de 1995, 29 de 1994 y 1480 de 2011,

donde se establece que la veracidad es un postulado, tanto de información como de publicidad, con el fin de que ésta no sea engañosa.

Señala que el juez de primera instancia no se detuvo a observar el anuncio en cuestión, ignorando de tal forma los argumentos de defensa, respecto de que en dicho anuncio aparecen empaques de productos de cereales, jugos, bebidas gaseosas y papas fritas, que si bien no se identifican con marcas, no queda la menor duda que se trata de un trato descalificativo y peyorativo respecto de bienes cuya publicidad y comercialización no se encuentran restringidos. Entonces, era absolutamente permitido solicitar el requerimiento a RED PAPAZ ya que es pertinente garantizar la veracidad y objetividad de la información.

Indica que las sociedades demandadas se encuentran legitimadas para ejercer debidamente su derecho de defensa frente a la responsabilidad que pueda incurrir respecto a la publicidad engañosa (art. 30 Ley 1480 de 2011), siendo así permitido el requerimiento realizado a RED PAPAZ, dado que fue con el fin de culminar con el trámite de codificación del mensaje de televisión que tenía un carácter eminentemente objetivo.

Insiste en que el mensaje a transmitir tiene como finalidad influir en las decisiones de consumo, por lo que el mismo resulta ser un mensaje publicitario y no de información, desconociendo de esta forma el *a quo* la definición de publicidad contemplada en el artículo 5 numeral 12 ib.

Aclara que, primero, no existe control de censura previa, pues la solicitud de información a RED PAPAZ tuvo como finalidad contar con los elementos de juicio para verificar que el mensaje a emitir no configura un caso de publicidad engañosa, y segundo, la libertad de expresión de RED PAPAZ no se garantiza imponiendo a estas sociedades el deber de emitir un mensaje a cambio de una contraprestación económica.

Finalmente, expone que la tutela impugnada desconoce el precedente constitucional, puesto que con la Sentencia T-381 de 1994, se establece que los medios de comunicación tienen la obligación de verificar la veracidad, tanto de la información como de la publicidad; igualmente, se desconoce la doctrina contenida en la Sentencia T-391 de 2007, donde se señala que, salvo las excepciones legales como el caso del derecho de réplica y el derecho de rectificación, nadie puede exigirles a los medios de

comunicación la transmisión de un determinado contenido, pues esto es potestad del director o editor del respectivo ente.

4.2.2. Autoridad Nacional de Televisión ANTV.

El 12 de junio de 2018, la ANTV presentó impugnación solicitando se revoque el numeral tercero del fallo proferido en primera instancia dentro del asunto de la referencia, y en consecuencia se desvincule a esa entidad, pues no fue quien vulneró los derechos fundamentales reclamados en protección y carece de competencia para exigir la emisión del contenido aquí reclamado. O de lo contrario, se aclare el numeral cuarto de la decisión dado que esta entidad no tiene competencia legal ni constitucional para exigir a los canales privados de televisión el cumplimiento de la orden judicial de emitir el mensaje informativo ordenado, pues solo en el marco de sus competencias, la verificación es procedente como un control posterior, solicitando a los canales el material que se emita en cumplimiento de la decisión.

4.3. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia

El 29 de junio de 2018²¹, el Director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia, en virtud del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, intervinieron como coadyuvantes en el proceso de la acción de tutela de la referencia, con el objeto de pronunciarse sobre el alcance de la libertad de expresión y de la prohibición de censura previa en el presente caso.

En primer lugar, DeJusticia afirmó que el mensaje de RED PAPAZ, titulado “No comas más mentiras”, es de naturaleza informativa y no publicitaria, el cual constituye un ejercicio de la libertad de expresión y no una publicidad.

Aclaró que la accionante no busca dirigir las preferencias de los ciudadanos hacia la adquisición de un determinado bien o servicio, que es justamente el objeto de los mensajes publicitarios, pues no es una sociedad dedicada al comercio ni tiene fines de lucro.

²¹ Folios 19 a 39 del cuaderno de pruebas número 1.

Para el interviniente, el propósito de RED PAPAZ es “*abogar por la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y fortalecer las capacidades de los adultos y los actores sociales para garantizar su efectivo cumplimiento*”; en esa medida, no puede afirmarse que el mensaje busca promover opciones de compra particulares que beneficien económicamente a esa entidad o afectar las opciones de compra de un posible competidor en el mercado.

Manifestó que la difusión del mensaje en cuestión no se enmarca en el ejercicio de la libertad económica o de empresa de RED PAPAZ, solo pretende ampliar el debate jurídico pluralista relacionado con los hábitos de consumo de los ciudadanos en beneficio precisamente de la salud de los consumidores, y no en a favor de alguna actividad productiva.

Por lo anterior, afirmó que RED PAPAZ se encuentra amparada bajo la libertad de expresión y las restricciones que son permitidas por el ordenamiento jurídico a la publicidad no son aplicables al mensaje informativo cuestionado.

En segundo lugar, DeJusticia argumentó que las disertaciones de promoción y defensa de los derechos humanos constituyen una forma de discurso sobre asuntos de interés público que ameritan la mayor protección del Estado.

Al respeto adujo que “*las manifestaciones que buscan informar acerca de los derechos humanos, exigir a las autoridades públicas y privadas su respeto y protección y denunciar sus violaciones, conforman un discurso que busca hacer efectivos los derechos y libertades que son la esencia de los regímenes democráticos*”²². En esa medida, y al verificarse que el mensaje de la accionante contiene información relativa a un asunto de interés público como lo son los impactos negativos en la salud del consumo habitual de alimentos ultraprocesados, merece una protección constitucional reforzada que no admite, en principio, censura por parte de ninguna autoridad pública o privada.

Adicionalmente, indicó que el mensaje de RED PAPAZ invita a la deliberación ciudadana sobre asuntos de interés colectivo, como lo es la protección de la infancia y la adolescencia frente a la ausencia de un

²² Folio 24 del cuaderno de pruebas número 1.

etiquetado claro, visible y veraz que informe a la sociedad sobre las consecuencias nocivas para la salud que genera el consumo frecuente de estos productos.

Dejusticia aseguró que en el presente caso existió una censura previa del mensaje que pretende difundir la parte demandante, violatoria del artículo 20 de la Constitución Política. Afirmó que *“los canales accionados, a pesar de tener reparos frente al contenido del mensaje informativo el (sic) cuestión, no podían someter su divulgación a ninguna forma de control de veracidad antes de su difusión”*²³.

Sostuvo el interviniente que el artículo 30 del Estatuto del Consumidor no justifica la dilación y negativa de la parte accionada para difundir el mensaje de RED PAPAZ. Lo anterior, al argumentar que el alcance de la norma referida no le exige a los medios de comunicación hacer un control de fondo del contenido de la información que se solicita divulgar ni tomar todas las precauciones posibles para evitar la generación de perjuicios.

Finalmente, el centro de estudios interviniente concluyó que el mensaje informativo de RED PAPAZ comporta un contenido de interés social, pues atiende una problemática relativa al aumento de la obesidad en niños, niñas y adolescentes, y por ende debe ser un interés para el Estado su divulgación.

Por todo lo anterior, solicitó confirmar la decisión proferida por el Juez Quince Administrativo del Circuito de Bogotá que amparo los derechos fundamentales de la Corporación Colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ.

4.4. Decisión del juez de tutela de segunda instancia

La Subsección C, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018), resolvió confirmar el fallo impugnado. Consideró que el requerimiento adicional realizado por los demandados para la emisión del mensaje informativo de RED PAPAZ vulneraba los derechos fundamentales a la libertad de expresión e información de la parte accionante. Indicó que el ordenamiento jurídico no contempla este tipo de

²³ Folio 27 del cuaderno de pruebas número 1.

solicitudes, que la responsabilidad a la que hace alusión la parte accionada obedece a una responsabilidad ulterior, por lo tanto, no puede servir de justificación para la censura previa.

Concluyó que el mensaje que pretende difundir RED PAPAZ es informativo y no puede ser catalogado como publicidad; en esa medida, los accionados desconocieron que el servicio de televisión es de carácter público y se presta mediante concesión y utilizando un bien estatal público, razón por la cual, el derecho fundamental a la información debe prevalecer frente a intereses económicos o empresariales.

Finalmente, se pronunció sobre la petición de desvinculación realizada por la Autoridad Nacional de Televisión, e insistió en que la citada entidad sí es competente para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en las sentencias objeto de revisión. Argumentó que dentro de sus funciones se encuentra la de velar por el pluralismo y la imparcialidad informativa, dirigir e implementar estrategias pedagógicas para la teleaudiencia familiar y sancionar a quienes violen con la prestación del servicio público de televisión las disposiciones constitucionales y legales que amparan los derechos de la familia y de los niños. Por lo anterior, confirmó la decisión del *ad quo* en lo que tiene que ver con la vinculación y orden impartida a la ANTV.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala Séptima de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso

La Corporación Colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ, mediante apoderado judicial, instauró acción de tutela contra Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., quienes conforman el Consorcio Canales Nacionales Privados - CCNP, al considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la libertad de información, a la

igualdad, así como, las garantías constitucionales de los niños, niñas y adolescentes a la salud, a la vida y a recibir la información necesaria para tomar decisiones de consumo sobre una alimentación equilibrada, al suspender el trámite de emisión del código correspondiente para pautar un mensaje informativo de la campaña “No Comas más Mentiras”, en los espacios televisivos concesionados por el Estado, mensaje mediante el cual se pretende informar sobre los riesgos que el consumo habitual de los productos ultraprocesados representan para la salud de los niños, niñas y adolescentes, en especial por los altos niveles de azúcar, sodio y grasas saturadas. Lo anterior, hasta tanto RED PAPAZ no allegara al proceso de codificación comercial, de forma adicional, los siguientes documentos: i) certificación de la Organización Panamericana de la Salud que defina el concepto de comida chatarra y ii) estudios o soportes científicos que afirmen que productos tales como cereales, jugos en caja, bebidas gaseosas y papas fritas están clasificados como comida chatarra. La parte demandada indica que la anterior solicitud se efectúa con base en el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, norma que establece la responsabilidad solidaria ante terceros por publicidad engañosa.

En esa medida, el representante legal de la corporación accionante considera que lo requerido por el Consorcio Canales Nacionales Privados – CCNP constituye un control previo al mensaje informativo que su representada pretende difundir, configurándose una censura previa al contenido del mismo.

2.1. Problema jurídico

En atención a lo expuesto, corresponde a la Sala determinar si Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., quienes conforman el Consorcio Canales Nacionales Privados - CCNP vulneraron el derecho fundamental a informar y recibir información –como componentes de la libertad de expresión – cuya protección es deprecada por la Corporación Colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ. Lo anterior, al requerir documentos adicionales a los previstos en la ley para poder continuar con la codificación del comercial informativo de RED PAPAZ. Y si esta exigencia constituyó una posible censura previa al intentar efectuar un control anterior sobre el contenido que se pretendía transmitir, conducta que se encuentra proscrita por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Constitución Política de Colombia.

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: **primero**, procedencia de la acción de tutela contra medios de comunicación, **segundo**, el derecho a la libertad de expresión, **tercero**, el derecho a la información como elemento normativo diferenciable de la libertad de expresión, y **cuatro**, las limitaciones del derecho a la libertad de expresión y la prohibición de censura previa. Para seguidamente analizar de fondo el caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela contra medios de comunicación. Reiteración de jurisprudencia

3.1. Análisis de subsidiariedad

La Corte Constitucional ha manifestado de manera reiterada que la acción de tutela procede, por regla general, para detener la vulneración o neutralizar el riesgo de lesión de derechos fundamentales a causa de acciones u omisiones de autoridades públicas. No obstante, el numeral 9 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, en desarrollo del inciso 5° del artículo 86 C.P., establece que la acción de amparo podrá formularse contra particulares respecto de quienes el peticionario se encuentre en estado de subordinación o indefensión.

Esta Corporación ha indicado que las personas suelen encontrarse en un claro estado de indefensión con respecto a los medios de información o comunicación, cuando se configuran circunstancias fácticas o jurídicas²⁴ de dependencia, vulnerabilidad o exposición; ante ese contexto, el particular queda habilitado para demandar la protección de sus derechos a través de la tutela²⁵.

En casos como el que ahora se revisa, la Corte sostiene que existe una presunción de que el individuo se halla en situación de indefensión, al argumentar que *“los medios son organizaciones que, debido a la naturaleza de su actividad, ejercen de facto también un amplio poder social que puede llegar a lesionar derechos individuales con un incontrastable efecto multiplicador”*²⁶. De ahí que se reconozca el papel de la tutela en esta

²⁴ Sentencia T-1040 de 2006.

²⁵ Ver Sentencias T-680 de 2015 y T-693 de 2016.

²⁶ Cfr. Sentencias T-219 de 2009. y T-611 de 1992.

*relación asimétrica para la protección de las prerrogativas fundamentales del individuo*²⁷ ²⁸.

En Sentencia T-219 de 2009, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional reiteró que si bien los medios de comunicación desempeñan una actividad fundamental para la vida democrática, promueven el equilibrio social y contribuyen a establecer una dinámica de pesos y contrapesos que evita los posibles abusos provenientes de los poderes dominantes, también *“constituyen verdaderas estructuras de poder cuyo creciente influjo en los más variados ámbitos de la vida social los sustrae de la simple calificación de “particulares”, por oposición al concepto de “autoridades públicas”, para ubicarlos, dentro de un contexto realista, como organizaciones privadas cuya misma actividad las dota de gran fortaleza, razón por la cual sus actos u omisiones afectan a la comunidad entera y, en caso de lesionar los derechos fundamentales de los asociados, lo hacen con un incontrastable efecto multiplicador”*²⁹.

En ese orden, al analizar la situación fáctica objeto de revisión en esta oportunidad, advierte la Sala que la Corporación RED PAPAZ se encuentra en un estado de indefensión frente a Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., pues no existe recurso o acción alguna que le permita atacar las exigencias efectuadas por los medios de comunicación accionados o los obligue a pronunciarse de fondo sobre la emisión de la información que se pretende. Ante tales circunstancias, la Corte señala que, en esta oportunidad, la acción de la tutela es procedente y adquiere un efecto garantista en términos constitucionales, pues propende por la armonización de los derechos fundamentales en conflicto³⁰.

²⁷ La asimetría que pone en situación de desventaja al individuo frente a los medios de comunicación fue subrayada en la Sentencia T-219 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime): *“El conflicto es inherente a la vida social, estando cualquier persona en posibilidad, actual o potencial, de ser sujeto activo o pasivo de la vulneración de los derechos. Con todo, en las relaciones sociales, determinados individuos u organizaciones públicas o privadas ostentan posiciones de supremacía o predominio, desde las cuales agencian fines colectivos y ejercen controles recíprocos, con posibilidad de afectación de los derechos ajenos en grados que están escapando al alcance del ciudadano común. Este tipo de poder implica una desigualdad en la relación que se establece entre los que lo detentan y los demás: «El poder siempre implica relaciones asimétricas (...), es preciso enfatizarlo, siempre implica desigualdad» (COSER, Lewis A. The notion of power: theoretical developments. In: COSER, L. A. y ROSENBERG, B. Sociological theory. A book of readings. Nueva York y Londres: Macmillan, 1976)”*.

²⁸ Sentencia T-693 de 2016.

²⁹ Sentencia T-611 de 1992.

³⁰ Sentencias C-255 de 1997 y T-622 de 1995, entre otras.

La procedencia de la tutela también se verifica en este caso en tanto se cumplen los requisitos de legitimación por activa y pasiva e inmediatez. A saber:

3.2. Legitimación por activa

El artículo 86 de la Constitución señala que toda persona podrá reclamar ante los jueces, por la afectación de sus derechos constitucionales fundamentales. En el mismo sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que podrá ejercerla *“cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”*.

Esta Corporación ha reconocido que las personas jurídicas pueden ser titulares de derechos fundamentales y, en esa medida, están habilitadas para interponer acciones de tutela. Precisamente, porque el artículo 86 de la Constitución establece que todas las personas, sin hacer distinción entre naturales u otras, tienen la posibilidad de acudir a la acción de amparo.

Así, en la Sentencia SU-182 de 1998 se reiteró que las personas jurídicas únicamente son titulares de aquellos derechos *“estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto”*. En ese sentido, resaltó que algunos de tales derechos son *“el debido proceso, la igualdad, el acceso a la administración de justicia y el derecho a la información, entre otros.*

En este caso la accionante, Corporación Colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ, ejerció la acción de tutela por intermedio de apoderado judicial contra Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., quienes conforman el Consorcio Canales Nacionales Privados - CCNP, pues los referidos medios de comunicación suspendieron el trámite de emisión del código correspondiente para pautar un mensaje informativo de la campaña *“No Comas más Mentiras”*, en los espacios televisivos concesionados por el Estado.

Lo anterior, hasta tanto RED PAPAZ no allegue al proceso de codificación comercial, de forma adicional, los siguientes documentos: i) certificación de la Organización Panamericana de la Salud que defina el concepto de comida chatarra y ii) estudios o soportes científicos que afirmen que productos tales como cereales, jugos en caja, gaseosas y papas fritas están clasificados como comida chatarra.

Argumenta la parte accionante que las anteriores exigencias no cuentan con un respaldo legal y en esa medida se constituyen como una censura previa del mensaje informativo que se pretende difundir, indispensable para el debate público y democrático en temas de salud pública, con lo cual se vulneran sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la libertad de información, a la igualdad, así como, las garantías constitucionales de los niños, niñas y adolescentes a la salud, a la vida y a recibir la información necesaria para tomar decisiones de consumo sobre una alimentación equilibrada, cumpliéndose con lo establecido en el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991.

3.3. Legitimación por pasiva

Con respecto a contra quién va dirigida la acción de tutela, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 expresa que: *“se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...)”*.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-416 de 1997 explicó en qué consiste la legitimación por pasiva así:

“La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material”.

Esta Corporación en Sentencia T-043 de 2011 aclaró que la posibilidad de que las personas jurídicas privadas sean accionados en procesos de tutela sigue las mismas reglas que existen respecto de los particulares; es decir, se exige la existencia de subordinación o indefensión del actor de tutela respecto de la persona jurídica demandada. Para la Corte, esta es una regla que no admite excepciones, y el ordenamiento jurídico prevé contextos en

los que dichas situaciones se presumen, por los elementos que típicamente están involucrados en ellos³¹.

Así, en la referida oportunidad, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional indicó que una de las ocasiones en que se presenta una presunción es respecto de los medios de comunicación, debido al gran poder de difusión de sus mensajes y a la posibilidad de afectar la vida de los particulares que son objeto de su accionar³². Sobre este asunto el Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 estableció:

“La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

(...)

9. Cuando la solicitud sea para tutelar a quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción...”.

Lo anterior, se configura como una expresa manifestación de la procedencia de la acción de tutela contra medios de comunicación.

En el presente caso, se demandó a Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., quienes conforman el Consorcio Canales Nacionales Privados - CCNP, entidades que en el trámite de codificación de comerciales solicitaron a RED PAPAZ aportar los siguientes documentos: i) certificación de la Organización Panamericana de la Salud que defina el concepto de comida chatarra y ii) estudios o soportes técnico científicos que afirmen que productos tales como cereales, jugos en caja, gaseosas y papas fritas están clasificados como comida chatarra. Lo anterior, al argumentar que dentro de su labor se encuentra la de realizar una verificación de veracidad del contenido de los mensajes que se pretendan emitir y evitar incurrir en una posible publicidad engañosa, según lo dispone el artículo 30 del Estatuto del Consumidor.

La anterior petición, según la accionante, constituye un control previo y vulnera sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la libertad

³¹ Sentencia T-043 de 2011.

³² *Ibidem*.

de información, a la igualdad, así como, las garantías constitucionales de los niños, niñas y adolescentes a la salud, a la vida y a recibir la información necesaria para tomar decisiones de consumo sobre una alimentación equilibrada

Por ello, y teniendo en cuenta que la demandante solicita que Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. emitan el código de difusión y se garantice la transmisión del mensaje informativo de RED PAPAZ en los espacios televisivos concesionados a esos medios de comunicación, los accionados son los legitimados por pasiva.

3.4. Inmediatez

En el presente caso, la Sala observa que se cumple con el requisito de inmediatez, toda vez que, el requerimiento adicional efectuado por Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., por medio de la cual se solicitó a la parte accionante aportar al trámite de codificación i) certificación de la Organización Panamericana de la Salud que defina el concepto de comida chatarra y ii) estudios o soportes técnico científicos que afirmen que productos tales como cereales, jugos en caja, bebidas gaseosas y papas fritas están clasificados como comida chatarra, fue efectuado el 8 de mayo de 2018, y el ejercicio de la acción de tutela tuvo lugar el 18 de mayo de 2018, es decir, 10 días después, terminó que, según la jurisprudencia de esta Corte resulta oportuno, justo y razonable .

En suma, la acción de tutela resulta formalmente procedente pues (i) la Corporación RED PAPAZ se halla en condición de indefensión frente a los medios de comunicación demandados y pretende controvertir una decisión adoptada por estos, (ii) cumple la exigencia de subsidiariedad, dado que la accionante no cuenta con otro mecanismo de defensa idóneo y eficaz para obtener el amparo de los derechos fundamentales invocados. Así mismo, (iii) satisface el presupuesto de inmediatez, pues la acción de amparo se formuló en un término oportuno, justo y razonable.

4. Derecho a la libertad de expresión

4.1. Desarrollo jurisprudencial y consagración normativa del derecho a la libertad de expresión en instrumentos internacionales

El derecho a la libertad de expresión ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional en virtud de su consagración en el artículo 20 de la Constitución Política de 1991 y mediante integración normativa del artículo 93 superior (bloque de constitucionalidad).

Así, la Corte Constitucional en múltiples oportunidades ha reiterado que la libertad de expresión *“es un pilar del Estado Social de Derecho y un principio fundamental de los regímenes democráticos, donde se respeta la dignidad humana y se valora la participación de la ciudadanía y de todos los sectores, lo que permite consolidar sociedades pluralistas y deliberativas”*³³.

En esa medida, el derecho fundamental a la libertad de expresión goza de un grado reforzado de protección, el cual se fundamenta en (i) consideraciones filosóficas sobre la búsqueda de la verdad; (ii) razones derivadas del funcionamiento de las democracias; (iii) motivos atinentes a la dignidad y autorrealización individual; (iv) consideraciones sobre la preservación y aumento del patrimonio cultural y científico de la sociedad; y (v) en motivos históricos y consideraciones prácticas sobre la incapacidad estatal de intervenir apropiadamente en esta esfera³⁴.

4.1.2. La Corte en la Sentencia T-543 de 2017 reiteró que la libertad de expresión cumple las siguientes funciones en una sociedad democrática: *“(i) permite buscar la verdad y desarrollar el conocimiento; (ii) hace posible el principio de autogobierno; (iii) promueve la autonomía personal; (iv) previene abusos de poder; y (v) es una “válvula de escape” que estimula la confrontación pacífica de las decisiones estatales o sociales que no se compartan.*³⁵ Sin embargo, también ha señalado que dicha libertad genera amplias dificultades jurídicas, ya que frecuentemente entra en colisión con otros derechos fundamentales de las personas y con fines o programas estatales”³⁶.

4.1.3. En el ámbito internacional, la libertad de expresión ha sido consagrada en diversos instrumentos internacional, de forma particular en el sistema interamericano, a través de la interpretación realizada por la Corte

³³ Sentencias T-256 de 2013, T-391 de 2007, T-1148 de 2004, T-934 de 2014 y T-743 de 2017, entre otras.

³⁴ Sentencia T-015 de 2015, reiterado en la Sentencia T-543 de 2017.

³⁵ Sentencia C-650 de 2003.

³⁶ Sentencia T-066 de 1998.

Interamericana de Derechos Humanos sobre diversas herramientas de protección de derechos humanos, dentro de los que se destacan los siguientes:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19:

“1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.*

- Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo IV:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio”.

En otro contexto, dentro del ordenamiento jurídico europeo se destaca la Convención Europea sobre Derechos Humanos (CEDH), que en su artículo 10 precisa la titularidad universal de este derecho. A Saber:

“ARTÍCULO 10

Libertad de expresión

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa*

2. *El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.*

4.1.4. El fundamento principal del amparo jurídico de la libertad de expresión encuentra sustento en la dignidad humana, en la autonomía de la persona y en su carácter instrumental para el ejercicio de múltiples derechos, y en las distintas funciones que cumple en los sistemas democráticos.

4.1.5. La Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁷ resalta la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión, indica que se trata de un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. En tal sentido, señala que es *conditio sine qua non* para que quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente, razón por la cual, afirma que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre³⁸.

Dentro de los sistemas democráticos el ejercicio de la libertad de expresión permite el desarrollo y proyección del ser humano, contribuye al

³⁷ En adelante Corte IDH.

³⁸ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C Nº 107, párr. 112. Ver Sentencia T-543 de 2017.

funcionamiento de la democracia y es un medio o instrumento para el ejercicio de los otros derechos humanos.

Así, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión define la naturaleza humana, como hombres y mujeres provistos de pensamiento, dignidad y autonomía. En palabras de la Corte IDH:

“(...) se trata de uno de los derechos individuales que de manera más clara refleja la virtud que acompaña –y caracteriza– a los seres humanos: la virtud única y preciosa de pensar al mundo desde nuestra propia perspectiva y de comunicarnos con los otros para construir a través de un proceso deliberativo, no solo el modelo de vida que cada uno tiene derecho a adoptar, sino el modelo de sociedad en el cual queremos vivir. Todo el potencial creativo en el arte, en la ciencia, en la tecnología, en la política, en fin, toda nuestra capacidad creadora individual y colectiva, depende, fundamentalmente, de que se respete y promueva el derecho a la libertad de expresión en todas sus dimensiones. Se trata entonces de un derecho individual sin el cual se estaría negando la primera y más importante de nuestras libertades: el derecho a pensar por cuenta propia y a compartir con otros nuestro pensamiento”³⁹.

Aunado a lo anterior, la Corte IDH afirma que *“la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. (...) Esto significa que (...) toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que*

³⁹ Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 7

se persigue^{40, 41}. De igual manera, señaló que la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos⁴² y el Comité de Derechos Humanos⁴³ también se han pronunciado en ese mismo sentido, razón por la que concluye que existe “una coincidencia en los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y en el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática”⁴⁴.

Para la Corte IDH, la relación entre el derecho a la libertad de expresión y la democracia es tan estrecha que “el objetivo mismo del art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el de fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole”⁴⁵.

Teniendo en cuenta la relación estructural entre democracia y el derecho a la libertad de expresión⁴⁶, calificada por los organismos interamericanos

⁴⁰ Nota al pie N° 91: “(...) *Case of Scharsach and News Verlagsgesellschaft v. Austria, Judgment of 13 February, 2004, para. 29; Case of Perna v. Italy, Judgment of 6 May, 2003, para. 39; Case of Dichand and others v. Austria, Judgment of 26 February, 2002, para. 37; (...) Case of Castells v Spain, Judgment of 23 April, 1992, Serie A. No. 236, para. 42; (...) Case of Lingens v. Austria, Judgment of 8 July, 1986, Series A no. 103, para. 41; (...) Case of The Sunday Times v. United Kingdom, Judgment of 29 March, 1979, Series A no. 30, para. 65; y Case of Handyside v. United Kingdom, Judgment of 7 December, 1976, Series A No. 24, para. 49.*”

⁴¹ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C N° 107, párr. 113.

⁴² *Ibidem.*, nota al pie N° 92: “Cfr. *African Commission on Human and Peoples' Rights, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria, Communication Nos 105/93, 1'8/94, 130/94 and 152/96, Decision of 31 October, 1998, para 54.*”

⁴³ *Ibidem.*, nota al pie N° 93: “Cfr. *O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Aduayom y otros c. Togo (422/1990, 423/1990 y 424/1990), dictamen de 12 de julio de 1996, párr. 7.4.*”

⁴⁴ *Ibidem.*, párr. 116.

⁴⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 70; Corte IDH, caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C núm. 151, párr. 85; Corte IDH, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C núm. 107, párr. 116; Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C núm. 111, párr. 86.

⁴⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 70; Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II Corte IDH/REL.E/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 7; Corte IDH, caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C núm. 151, párr. 85; Corte IDH, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C núm. 107; Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C núm. 111, párr. 82; Corte IDH, caso Río; y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009, serie C núm. 194, párr. 105; Corte IDH, caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009, serie C núm. 195, párr. 116.

como “estrecha”, “indisoluble”, “esencial” y “fundamental”, el Estado juega un rol democrático de relevante importancia, pues debe propender por las condiciones necesarias que garanticen su pleno ejercicio y cumplimiento de su función. En palabras de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA:

“(…) si el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no solo tiende a la realización personal de quien se expresa, sino a la consolidación de sociedades verdaderamente democráticas, el Estado tiene la obligación de generar las condiciones para que el debate público no solo satisfaga las legítimas necesidades de todos como consumidores de determinada información (de entretenimiento, por ejemplo), sino como ciudadanos. Es decir, tienen que existir condiciones suficientes para que pueda producirse una deliberación pública, plural y abierta, sobre los asuntos que nos conciernen a todos en tanto ciudadanos de un determinado Estado”⁴⁷.

4.2. Características generales del derecho a la libertad de expresión

4.2.1. Titularidad del derecho

La Convención Americana en su artículo 13 consagra que la libertad de expresión es un derecho de toda persona natural, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Asimismo, la Corte IDH indica que esta garantía constitucional no se restringe a determinada profesión o grupo de personas; en esa medida, cualquier individuo, independientemente de toda otra consideración, es titular del derecho a la libertad de expresión y puede, por tanto, ejercerlo⁴⁸.

El carácter universal del derecho ha traído como consecuencia, que su titularidad esté en cabeza de personas jurídicas –como compañías comerciales, ONG, universidades o iglesias.

4.2.2 Doble dimensión –individual y colectiva– y doble direccionalidad de la libertad de expresión

⁴⁷ Corte IDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II Corte IDH/RELE/INF. 2/09. 30 diciembre 2009. párr. 8.

⁴⁸ Corte IDH, caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, serie C núm. 193, párr. 114.

El derecho a la libertad de expresión tiene dos dimensiones: una individual y una social o colectiva. La individual faculta a cada persona para expresar sus pensamientos, ideas, opiniones, informaciones o mensajes; la colectiva autoriza a la sociedad a buscar y recibir tales pensamientos, ideas, opiniones, informaciones y mensajes⁴⁹.

Para la Corte IDH la libertad de expresión debe entenderse como una garantía comunicacional, pues implica tanto el derecho del emisor que expone su punto de vista, como el del receptor a conocer el mensaje transmitido⁵⁰. Todo acto que afecte o restrinja la dimensión individual del derecho en cabeza del emisor, afectará de igual forma y en la misma medida su dimensión social en cabeza del receptor⁵¹.

El citado organismo internacional insiste en que *“no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar verazmente informada para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas,*

⁴⁹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 30; Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 13; Corte IDH, caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008, serie C núm. 177, párr. 53; Corte IDH, caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C núm. 151, párr. 75; Corte IDH, caso López Álvarez vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006, serie C núm. 141, párr. 163; Corte IDH, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C núm. 107, párr. 108; Corte IDH, caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, serie C núm. 74, párr. 146; Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C núm. 111, párr. 77; Corte IDH, caso «La Última Tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001, serie C núm. 73, párr. 64; Corte IDH, Informe núm. 130/99, caso núm. 11.740, Víctor Manuel Oropeza, México, 19 de noviembre de 1999, párr. 51; Corte IDH, Informe núm. 11/96, caso núm. 11.230, Francisco Martorell, Chile, 3 de mayo de 1996, párr. 53.

⁵⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5; Corte IDH, Informe Anual 1994. Capítulo V (Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Título III, OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 revs, 17 de febrero de 1995; Corte IDH, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C núm. 107, párr. 110; Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C núm. 111, párr. 79; Corte IDH, caso «La Última Tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001, serie C núm. 73, párr. 66.

⁵¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 33; Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 15; Corte IDH, caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, serie C núm. 135, párr. 107; Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C núm. 111, párr. 81; Corte IDH, alegatos ante la Corte IDH en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, transcritos en: Corte IDH, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C núm. 107, párr. 101-1-a; Corte IDH, Informe de fondo núm. 90/05, caso núm. 12.142, Alejandra Marcela Matus Acuña, Chile, 24 de octubre de 2005, párr. 39.

se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista"⁵². En esa medida, existe el deber estatal de garantizar simultáneamente ambas dimensiones, pues no se puede menoscabar una de ellas invocando como justificación la preservación de la otra.

4.2.3. Deberes y responsabilidades que forman parte del contenido de la libertad de expresión

Esta garantía fundamental impone deberes a quien la ejerce, el más importante es no vulnerar los derechos ajenos con la propia expresión. El alcance y contenido de los deberes y las responsabilidades dependerá, en todo caso, del contexto, las circunstancias, el contenido de la expresión, el medio utilizado para difundirla y la audiencia o receptor al que está destinada⁵³.

5. Derecho a la información como elemento normativo diferenciable de la libertad de expresión

5.1. La Corte Constitucional en la Sentencia T-543 de 2017, al realizar un análisis del artículo 20 de la Constitución Política, indicó que dicha disposición supone varios elementos normativos diferenciables, cada uno con una connotación distinta, que requieren un tratamiento diferente⁵⁴.

En esa oportunidad, esta Corporación se refirió a cinco elementos en particular:

(i) la **libertad de expresión *stricto sensu***, entendida como la autonomía de *expresar y difundir* el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación de fronteras y a través de cualquier medio de expresión -sea oral, escrito, impreso, artístico, simbólico, electrónico u otro de elección de quien se expresa-, y el derecho a no ser molestado por ellas;

⁵² Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 33; Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 17.

⁵³ Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 18.

⁵⁴ Sentencia SU-1723 de 2000.

(ii) la **libertad de información**, comprende la búsqueda y el acceso a la información, la libertad de informar y el derecho de recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole a través de cualquier medio de expresión;

(iii) la **libertad de prensa**, libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social;

(iv) el derecho a la **rectificación** en condiciones de equidad; y

(v) las **prohibiciones** de censura, pornografía infantil, instigación pública y directa al genocidio, propaganda de la guerra y apología del odio, la violencia y el delito⁵⁵.

5.2. El artículo 13 de la Convención Americana dispone que el derecho a la libertad de expresión abarca el *“buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”*. Aunado a la anterior, la Corte IDH en su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión ha precisado que esta disposición se refiere a la expresión de las personas *“en todas sus formas y manifestaciones (...) por cualquier medio de comunicación”*.

La Corte IDH advierte que existen ciertos modos o tipos de expresiones protegidas por el ámbito de aplicación de ese derecho, entre los que se encuentra la garantía de difundir información, sea hablada, escrita o en cualquier otro lenguaje, a través de los medios de difusión o comunicación que se elijan, para hacerla llegar al número de destinatarios que se desee.

Asimismo, el citado organismo interamericano refiere que la expresión y su difusión son fenómenos indivisibles que no pueden ser objeto de limitaciones por parte de los medios de comunicación. En esa medida, no se agota con el simple acto de hablar o de escribir, sino que abarca inseparablemente la comunicación del pensamiento, la información y las ideas por cualquier otro medio⁵⁶. Por lo anterior, el Estado tiene la

⁵⁵ Sentencias T-391 de 2007, T-219 de 2009, T-110 de 2015 y T-543 de 2017.

⁵⁶ Corte IDH, caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, serie C núm. 135, párr. 73; Corte IDH, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo,

obligación de prohibir o regular conductas desproporcionadas que restrinjan o bloqueen la difusión de la información que se pretenda emitir en ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

En particular, la Corte IDH ha señalado que *“cuando por medio del poder público se establecen medios o efectúan acciones para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias se produce ‘una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática’.* En tal hipótesis se encuentran *‘la censura previa, el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control del Estado’*⁵⁷.

Al derecho a la libertad de información le asiste una presunción de cobertura de todos los discursos, cualquier prohibición o limitación debe ajustarse al régimen de excepciones definido de manera expresa y puntualmente en el derecho internacional. Para la Corte IDH, *“esta presunción general de cobertura de todo discurso expresivo se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos, y como consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público”*⁵⁸.

En consecuencia, en la medida en que no constituya una de las categorías expresamente proscritas por el derecho internacional –esto es, discurso de odio, incitación al genocidio, pornografía infantil, propaganda de la guerra o incitación al terrorismo–, toda expresión o información, en principio, se encuentra cubierta por el amparo que otorga la libertad de expresión.

Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C núm. 107, párr. 109; Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C núm. 111, párr. 78; Corte IDH, caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, serie C núm. 74, párr. 147; Corte IDH, caso «La Última Tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001, serie C núm. 73, párr. 65; Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A núm. 5, párr. 31; Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 25.

⁵⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-05 de 1985, serie A N° 5, párr. 54; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68; y Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 139.

⁵⁸ Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. Corte IDH/RELE/INF.2/09. 30 diciembre 2009, párr. 30.

5.3. Al respecto, la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala que la protección de la libertad de expresión consagrada en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “(...) incluye la expresión y recepción de comunicaciones sobre toda clase de ideas y opiniones que pueden transmitirse a otros [...]. Abarca el pensamiento político⁵⁹, los comentarios sobre los asuntos propios⁶⁰ y los públicos⁶¹, las campañas puerta a puerta⁶², la discusión sobre derechos humanos⁶³, el periodismo⁶⁴, la expresión cultural y artística⁶⁵, la enseñanza⁶⁶ y el pensamiento religioso⁶⁷. Puede incluir también la publicidad comercial. El alcance del párrafo 2 [de artículo 19 del PIDP] llega incluso a expresiones que puedan considerarse profundamente ofensivas⁶⁸, aunque esta expresión solo puede limitarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 y en el artículo 20”⁶⁹.

5.4. No obstante lo anterior, existen discursos especialmente protegidos por el derecho internacional dada su importancia para la democracia o los derechos humanos, entre los que se encuentran: (i) los de contenido político o sobre asuntos de interés público; (ii) discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos y (iii) los que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales.

En conclusión, para la Corte Constitucional la *libertad de información* es un derecho fundamental de “*doble vía*”, pues garantiza tanto el derecho a informar como el derecho a recibir información veraz e imparcial. Comprende la libertad de buscar, transmitir, acceder y recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole a través de cualquier medio de expresión⁷⁰.

⁵⁹ Véase la comunicación 414/1990, Mika Miha vs. Guinea Ecuatorial.

⁶⁰ Véase la comunicación 1189/2003, Fernando vs. Sri Lanka, dictamen aprobado el 31 de marzo de 2005.

⁶¹ Véase la comunicación 1157/2003, Coleman vs. Australia, dictamen aprobado el 17 de julio de 2006.

⁶² Observaciones finales sobre el Japón (CCPR/C/JPN/CO/5).

⁶³ Véase la comunicación 1022/2001, Velichkin vs. Belarús, dictamen aprobado el 20 de octubre de 2005.

⁶⁴ Véase la comunicación 1334/2004, Mavlonov y Sa'di vs. Uzbekistán, dictamen aprobado el 19 de marzo de 2009.

⁶⁵ Véase la comunicación 926/2000, Shin vs. la República de Corea, dictamen aprobado el 16 de marzo de 2004.

⁶⁶ Véase la comunicación 736/97, Ross vs. Canadá, dictamen aprobado el 18 de octubre de 2000

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General 34 – Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Libertad de opinión y libertad de expresión. CCPR/C/GC/34 (11 a 29 de julio de 2011), párr. 11.

⁷⁰ Sentencia T-543 de 2017.

6. Limitaciones del derecho a la libertad de expresión y la prohibición de censura previa

6.1. Los organismos interamericanos de protección de derechos humanos definen la censura previa como la violación más extrema y radical posible de la libertad de expresión, al conllevar su supresión. En palabras de la Corte IDH “(...) supone el control y veto de la expresión antes de que esta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, ejercer su derecho a la información. En otras palabras, la censura previa produce ‘una suspensión radical de la libertad de expresión al impedirse la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias’. Como se dijo, esto constituye una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática”⁷¹.

No obstante, como cualquier otro derecho humano, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, y puede estar sujeta a limitaciones por parte de cualquiera autoridad estatal o eventualmente de particulares, previamente adoptadas por el legislador bajo estrictas condiciones.

6.2. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General 34, precisó que el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDP), en su inciso 3, establece que: “(...) el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por este motivo, se prevén dos tipos de restricciones que pueden referirse al respeto de los derechos o la reputación de otras personas o a la protección de la seguridad nacional y el orden público, o de la salud y la moral pública. Sin embargo, cuando un Estado parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. El Comité recuerda que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse”⁷².

⁷¹ Corte IDH, Informe de fondo núm. 90/05. Caso núm. 12.142, Alejandra Marcela Matus Acuña, Chile, 24 de octubre de 2005, párr. 35.

⁷² Véase la A.G. Observación general 27 del Comité sobre el artículo 12. 55th sesión. Supp. No. 40. vol. I, anexo VI, secc. A.

6.3. Asimismo, los numerales 2, 3 y 5 del artículo 13 de la Convención Americana establecen tres componentes para determinar la validez de las restricciones aplicables a cualquiera de los componentes del derecho a la libertad de expresión⁷³. Al respecto, la citada norma establece que:

“(...) 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Así, para que una limitación del derecho a la libertad de expresión tenga validez, bajo los parámetros de la jurisprudencia interamericana, la autoridad estatal que impone la restricción debe demostrar que i) está establecida en una ley –en el sentido formal y material– que la defina en forma precisa y clara; ii) se orienta al logro de alguno de los objetivos establecidos en la norma; y iii), es necesaria para que la sociedad democrática logre los fines imperiosos que se buscan, estrictamente proporcionada a dichos fines, e idónea para el logro de los mismos⁷⁴.

6.4. El numeral 4 del artículo 13 de la Convención Americana consagra una única excepción a la prohibición de la censura previa, referente a que los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia.

En ese contexto, los Estados no pueden establecer restricciones previas, preventivas o preliminares a las expresiones protegidas por el artículo 13 de la citada Convención Americana sobre Derechos Humanos; solo pueden establecer limitaciones a este derecho a través de la figura de las responsabilidades ulteriores para quienes hayan abusado de la libertad de expresión.

⁷³ Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párrs. 61-65.

⁷⁴ Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 68.

6.5. Aunado a lo anterior, el artículo 13.3 de la Convención Americana establece la prohibición de la censura indirecta, definida como aquella limitación de la libertad de expresión que se genera a través de medios indirectos, ya sea por parte de las autoridades estatales o por otras causas distintas, causando un efecto de inhibición, silenciamiento o autocensura en el ejercicio de este derecho en sus dimensiones individual y colectiva. Al respecto, la citada norma indica:

“3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

6.6. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional señala que la censura *“supone el control y veto de la información antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, a ejercer su derecho a la libertad de expresión e información.”*⁷⁵ Asimismo, indica que el artículo 20 de la Constitución Política establece una prohibición de manera *“perentoria, sin matices, sin excepciones y sin confiar al legislador la regulación de la materia (...).”*⁷⁶ De esta manera, *“cualquier regulación estatal o decisión de un funcionario del Estado que constituya censura implica, ipso jure, una violación del derecho a la libertad de expresión.”*⁷⁷

En relación con lo anterior, esta Corporación sostiene que la censura puede tener un *contenido negativo* al ejecutarse acciones o proferir decisiones que obstaculicen el flujo comunicativo o prohíban la publicación de cierto tipo de información, bien sea de la totalidad de una obra o exigiendo que ésta se recorte o un *contenido positivo* al exigir la adecuación del contenido de una determinada expresión a los parámetros del censor, o la introducción o adición de elementos impuestos por éste⁷⁸.

⁷⁵ Sentencia T-391 de 2007. Al respecto, la Corte trae a colación los *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios* de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (pár. 21).

⁷⁶ Sentencias C-650 de 2003 y C-592 de 2012.

⁷⁷ Sentencia T-098 de 2017.

⁷⁸ Sentencia T-391 de 2007, reiterada por la Sentencia T-453 de 2017.

Para la Corte los actos de censura se pueden presentar de diversos modos, “desde los tipos más burdos de frenos estatales sobre lo que se puede publicar y los regímenes de autorización previa más expresos, hasta métodos más sutiles e indirectos de control previo (...).”⁷⁹ Asimismo, indica que esos modos de *control previo* pueden ejecutarse a través de mecanismos *directos e indirectos*, dirigidos principalmente sobre: (i) los medios de comunicación y su funcionamiento; (ii) el contenido de la información; (iii) el acceso a la información; o (iv) sobre los periodistas⁸⁰, y se relacionan con conductas donde “se prohíbe, recoge, suspende, interrumpe o suprime la emisión o publicación de un determinado contenido expresivo, así como cuando se exige una inspección oficial previa, visto bueno o supervisión por parte de la autoridad de los contenidos que se emiten, o una modificación, alteración, adaptación o recorte de los mismos.”⁸¹

6.7. En particular, en la Sentencia T-543 de 2017 la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional reiteró que el *control previo* sobre el contenido de la información, abarca, entre otros, los siguientes tópicos:

“(i) la conformación de juntas o consejos de revisión previa de la información;

(ii) las reglas de autorización para la divulgación de información, como puede ser sobre temas específicos cuya aprobación se asigna a una autoridad que hace las veces de censor con facultades para modificar o recortar el contenido;

(iii) la prohibición, bajo sanción, de divulgar determinados contenidos informativos;

(iv) la creación de controles judiciales o administrativos posteriores tan severos que inducen, mediante su efecto disuasivo, a la autocensura por parte de los mismos medios de comunicación;

(v) la exclusión del mercado de determinados medios de comunicación en tanto represalia; o

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ Sentencias C-650 de 2003 y T-453 de 2017.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencias T-505 de 2000 y T-391 de 2007.

(vi) la atribución de facultades a organismos estatales para suspender la transmisión de contenidos a través de los medios masivos de comunicación”⁸².

En la referida oportunidad, la Corte recordó que en el ámbito de la libertad de expresión toda regulación estatal debe ser estrictamente neutral frente al contenido de la comunicación, por cuanto *“en una sociedad democrática, abierta y pluralista, no pueden existir instancias encargadas de determinar cuáles contenidos son ‘correctos’ o ‘legítimos’”*.⁸³ De lo contrario, se configuraría una censura previa al supervisar el contenido que se pretenda informar, publicar, transmitir o expresar a través de los medios de comunicación, las publicaciones impresas o cualquier modalidad de comunicación o de expresión.

Así, se configura censura cuando las autoridades estatales, invocando el ejercicio de sus funciones, supervisan el contenido de lo que a través de los medios de comunicación, las publicaciones impresas o cualquier modalidad de comunicación o de expresión se quiere informar, publicar, transmitir o expresar, para efectos de supeditar la divulgación del contenido a su permiso, autorización, examen previo, o al recorte, adaptación o modificación del contenido⁸⁴.

7. Caso concreto.

La Corporación colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ formuló acción de tutela en contra de Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., quienes conforman el Consorcio Canales Nacionales Privados - CCNP, al argumentar que los referidos medios de comunicación suspendieron el trámite de emisión del código correspondiente para pautar un mensaje informativo de la campaña “No Comas más Mentiras”, en los espacios televisivos concesionados por el Estado.

Lo anterior, hasta tanto RED PAPAZ no allegara al proceso de codificación comercial, de forma adicional, los siguientes documentos: i) certificación de la Organización Panamericana de la Salud que defina el concepto de

⁸² Estas consideraciones se recogieron en la Sentencia C-650 de 2003; siendo reiteradas en la Sentencia T-391 de 2007.

⁸³ Sentencia T-543 de 2017.

⁸⁴ Sentencias T-296 de 2013 y T-543 de 2017.

comida chatarra y ii) estudios o soportes científicos que afirmen que productos tales como cereales, jugos en caja, bebidas gaseosas y papas fritas están clasificados como comida chatarra.

La parte accionante considera que las anteriores exigencias no cuentan con un respaldo legal y en esa medida constituyen una censura previa del mensaje informativo que se pretende difundir, indispensable para el debate público y democrático en temas de salud pública, con lo cual se vulneran sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la libertad de información, a la igualdad, así como, las garantías constitucionales de los niños, niñas y adolescentes a la salud, a la vida y a recibir la información necesaria para tomar decisiones de consumo sobre una alimentación equilibrada. Conforme con lo anterior, solicita que se emita el código correspondiente y se garantice la difusión del mensaje informativo de RED PAPAZ en los espacios televisivos concesionados a los accionados por el Estado.

El Consorcio Canales Nacionales Privados - CCNP solicitó que se negara el amparo deprecado, pues *“la negativa de Red Papaz de suministrar una información que se le solicitó en el trámite de la codificación de un comercial, no puede ser materia de protección constitucional”*. Señaló que el comercial que pretende difundir RED PAPAZ clasifica con el término peyorativo de comida chatarra los productos de cereales, jugos, bebidas, gaseosas y papas fritas y declara que debe restringirse su publicidad; en esa medida, los medios de comunicación tradicionales, en los términos de la Ley 1480 de 2011, tiene la obligación de inspeccionar el contenido de los comerciales cuando se pretende influir en las decisiones de consumo.

Alegó que RED PAPAZ no puede obligar a un canal privado de televisión a difundir una determinada información sin que la misma sea objeto de verificación y su emisión sujeta a que se efectúen las precisiones de la expresión comida chatarra. Lo anterior, por cuanto el artículo 30 del Estatuto del Consumidor preceptúa que los medios de comunicación deben responder solidariamente por los perjuicios que pueda generar la publicidad engañosa, razón por la cual, los canales privados están en la obligación de examinar los contenidos que los anunciantes pretenden emitir.

La Autoridad Nacional de Televisión – ANTV, fue vinculada al proceso de la referencia. Luego de efectuar un sucinto recuento de los hechos de

descritos en la acción de tutela, resaltó que la parte accionante no hace alusión en ningún momento sobre alguna acción u omisión efectuada por esa entidad que haya generado la vulneración alegada.

Aseguró que, según la Ley 182 de 1995, sus facultades de vigilancia y control se enmarcan en la adecuada prestación del servicio público de televisión, previa asignación de un título habilitante para tal efecto. Por lo anterior, concluyó que no es competente para pronunciarse sobre los hechos narrados en el escrito de tutela, toda vez que no es la ANTV la responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales reclamados en protección.

Solicitó “desvincular a la Autoridad Nacional de Televisión de la presente acción constitucional o, en su defecto, negar las pretensiones frente a esta Entidad, teniendo en cuenta que, según los hechos presuntamente narrados en el escrito de tutela y los argumentos aquí expuestos, no es la ANTV quien vulneró los derechos fundamentales reclamados en protección por parte de la Corporación Colombiana de Padres y Madres RED PAPAZ”⁸⁵.

La Sección Segunda del Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá concedió el amparo de los derechos deprecados en la acción de tutela de la referencia. Ordenó a los representantes legales de los canales de televisión accionados disponer de lo necesario para la emisión del mensaje informativo de RED PAPAZ, en los espacios televisivos para el efecto.

Argumentó que Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., integrantes del Consorcio de Canales Nacionales Privados – CCNP, al condicionar la emisión del mensaje informativo de RED PAPAZ al cumplimiento de exigencias adicionales a las legalmente establecidas, transgredieron el derecho a la libertad de expresión de la corporación accionante, pues ejercieron un control previo sobre el contenido de la información a transmitir, erigiéndose dicho proceder indiscutiblemente en censura previa, la cual está proscrita conforme lo indica el artículo 20 de la Constitución Política.

⁸⁵ Folio 108.

Advirtió el *a quo* que si bien los medios de comunicación guardan responsabilidad en las publicaciones que realizan y dichas publicaciones están sujetas a ciertas restricciones, las mismas deben estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para asegurar el respeto de los derechos de los demás, así como los valores e intereses constitucionalmente protegidos con los cuales puede llegar a entrar en conflicto. No obstante ello, el derecho a la información está sometido por regla general a responsabilidades ulteriores que la ley contempla, las cuales evidentemente no se verifican en el asunto en cuestión.

Aunado a lo anterior, instó a la Autoridad Nacional de Televisión, que dentro del marco de sus funciones y competencias, procediera a verificar que los canales privados de televisión accionados dieran cumplimiento al fallo de primera instancia.

La anterior decisión fue confirmada por la Subsección C, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá. Consideró que el requerimiento adicional realizado por los demandados para la emisión del mensaje informativo de RED PAPAZ vulneraba los derechos fundamentales a la libertad de expresión e información de la parte accionante. Indicó que el ordenamiento jurídico no contempla este tipo de solicitudes, que el compromiso al que hace alusión la parte accionada obedece a una responsabilidad ulterior, por lo tanto, no puede servir de justificación para la censura previa.

La Constitución Política, la jurisprudencia interamericana de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han sido enfáticos en garantizar de forma efectiva los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de información, frente a las cuales solo se pueden establecer responsabilidades ulteriores, encontrándose estrictamente prohibida toda medida que implique censura previa.

Para esta Corporación, cualquier mecanismo directo o indirecto dirigido a realizar un control previo sobre: (i) los medios de comunicación y su funcionamiento; (ii) el acceso a la información; (iii) los periodistas; o (iv) el contenido de determinada información, se encuentra proscrito en nuestro ordenamiento jurídico. En ese sentido, toda limitación de la libertad de expresión se presume sospechosa, pues no resulta admisible la revisión previa de la información para modificar, recortar, prohibir la divulgación, o

suspender la transmisión de contenidos informativos a través de los medios masivos de comunicación, por parte de las entidades estatales o de particulares facultados para prestar un servicio público.

En casos como el que ahora se revisa, la Corte ha precisado que toda limitación a la libertad de información debe someterse a un juicio de constitucionalidad estricto debido a la importancia del derecho a informar y el derecho de los consumidores a recibir información; así, resulta necesario comprobar que la restricción que se pretende imponer *“(i) garantiza el derecho de los consumidores a la información relevante sobre los productos alimenticios que consumen, dándole sentido al núcleo esencial de su derecho a la información. (ii) habilita a los consumidores a elegir de una manera libre los productos alimenticios que deseen consumir, conforme a su propia orientación de vida, respetando así el núcleo esencial del derecho a elegir, que compete al consumidor y que está ligado claramente a la expresión de su libre desarrollo de la personalidad. En tercer lugar, (iii) garantiza la protección y prevención en materia de salud, al admitir los riesgos presuntos o eventuales ligados con aspectos del desarrollo de estos productos que son desconocidos hasta el momento por la sociedad, sobre la base del principio de precaución. [y] (iv) cumple una función instrumental, al facilitar el seguimiento a estos productos por parte de las autoridades correspondientes.”*⁸⁶

En ese contexto, se requiere verificar que la restricción que se pretende imponer: *(i)* esté prevista en la ley; *(ii)* persiga el logro de ciertas finalidades imperiosas, que han de estar relacionadas con el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas; *(iii)* sea necesaria para el logro de dichas finalidades; y *(iv)* no establezca una restricción desproporcionada en el ejercicio de la libertad de expresión. Adicionalmente, es preciso verificar que *(v)* la medida restrictiva sea posterior y no previa a la expresión objeto del límite, como también, que *(vi)* no constituya censura en ninguna de sus formas, lo que incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita.

Descendiendo al caso concreto, se encuentra demostrado que el 25 de abril de 2018, RED PAPAZ a través de Pezeta Publicidad S.A.S. solicitó al

⁸⁶ Sentencias C-583 de 2015 y T-543 de 2017.

Consortio de Canales Nacionales Privados – CCNP la emisión del código correspondiente para pautar un mensaje informativo de 30 segundos de duración en los canales Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A.

El mensaje que se pretendía difundir, basado, entre otros, en estudios de la Organización Panamericana de Salud – OPS, 2016 y la Organización Mundial de la Salud – OMS, 2016, contenía la siguiente información:

“La publicidad de productos ultra procesados induce a nuestros hijos a su consumo habitual, estos productos incrementan el riesgo de obesidad, generan malos hábitos alimenticios desde la infancia y aumentan el riesgo de aparición temprana de diabetes y otras enfermedades graves en la edad adulta.

Uno de cada 6 niños en Colombia tiene exceso de peso, basta, no comas más mentiras, ni se las des a tus hijos, saquemos la publicidad de comida chatarra de su mundo. Una campaña de Red Papaz”.

En respuesta a la anterior solicitud, la parte accionada, mediante Oficio No. GER MIA 007-18 del 8 de mayo de 2018, previc a emitir la codificación del comercial, requirió a RED PAPAZ en los siguientes términos:

“a continuación realizamos las siguientes aclaraciones, respecto a la codificación del comercial denominado red papaz referencia “etiquetado” de 30”:

En desarrollo de la responsabilidad solidaria establecida en el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011. De manera más atenta le manifestamos que no encontramos en los documentos de la Organización Panamericana de la salud (OPS) consultado por nosotros, especialmente en los años 2016, la definición de comida chatarra que alude el mensaje que se pretende difundir cuando dice que: “(...) Se entiende como comida chatarra como productos ultra procesados altos en azúcar, grasas saturadas o sodio, según criterio de la OPS 2016” y al mismo tiempo aparece el crédito “SAQUEMOS LA PUBLICIDAD DE LA COMIDA CHATARRA DE SU MUNDO”.

Por lo tanto, apreciaríamos que nos remitan el documento donde la OPS define la comida chatarra, en la forma como está expresa en el mensaje que se pretende difundir.

Por otra parte, aun cuando el mensaje no se refiere explícitamente a marcas específicas de productos, las imágenes proyectadas en el mismo sin duda alguna aluden, implícitamente, a cereales, jugos, gaseosas, aguas, papas fritas, etc., por lo cual sería muy importante que la organización que usted representa nos suministre los estudios o soportes científicos en los cuales se diga que todos los productos que pertenecen a esas categorías están clasificados como comida chatarra.

Lo anterior por cuanto, como es de su conocimiento, la Ley 1480 de 2011 proscribire la publicidad engañosa entendiéndose por la misma el mensaje que no "...corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión".

De lo anterior, se evidencia que Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. manifestaron que las medidas adoptadas tenían fundamento jurídico el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011.

En primera medida, la Sala observa que dicha norma no restringe la libertad de expresión, simplemente hace alusión a las responsabilidades ulteriores que pueden acarrear los medios de comunicación por publicidad engañosa, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 30. PROHIBICIONES Y RESPONSABILIDAD. Está prohibida la publicidad engañosa.

El anunciante será responsable de los perjuicios que cause la publicidad engañosa. El medio de comunicación será responsable solidariamente solo si se comprueba dolo o culpa grave. En los casos en que el anunciante no cumpla con las condiciones objetivas anunciadas en la publicidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, deberá responder frente al consumidor por los daños y perjuicios causados".

En tal sentido, y conforme con lo expuesto en los antecedentes del caso, la norma referida no permite un control previo de la información que se pretende transmitir. Asimismo, se advierte que el artículo 30 de la Ley 1480

de 2011 no es aplicable para el asunto objeto de revisión, pues nos encontramos frente a un mensaje informativo y no de publicidad. Lo anterior, al verificar las definiciones que el Estatuto del Consumidor establece en su artículo 5:

ARTÍCULO 5o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

(...)

7. Información: Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización. (...)

12. Publicidad: Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo.

13. Publicidad engañosa: Aquella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión.” (Subrayas no originales)

El mensaje transmitido por la Corporación colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ – que es una entidad sin ánimo de lucro y que no promociona ningún producto- se enmarca en una campaña de salud pública que, más allá de influir en la decisión del consumidor, pretende advertir sobre los riesgos que en la salud de los niños, niñas y adolescentes puede tener el consumo de productos ultraprocesados altos en azúcar, grasas saturadas o sodio, con base en estudios de la Organización Panamericana de Salud – OPS, 2016 y la Organización Mundial de la Salud – OMS, 2016 aportados a la solicitud de emisión de código para pautar en televisión y que no fueron suficientes en criterio del CCNP.

En otras palabras, el mensaje transmitido por RED PAPAZ no se encuentra encaminado a promocionar algún producto con fines lucrativos como es el objeto de la publicidad, lo que resulta de gran relevancia dado que, como lo ha mencionado la Corte Constitucional, “*la publicidad es desarrollo del derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y a la libertad*

económica, antes que aplicación de la libertad de expresión, razón suficiente para que la publicidad y la propaganda comercial estén sometidas a la regulación de la “Constitución económica”, lo que supone (...) un mayor control”⁸⁷.

Aunado a lo anterior, los medios demandados dirigen su reparo al contenido de la información debido al calificativo “comida chatarra” utilizado por RED PAPAZ, al considerar que frente a las *“implicaciones negativas que puede llegar a tener el contenido del mensaje respecto del comercio de productos lícitos y su publicidad – también una actividad lícita”⁸⁸*, las accionadas pueden ser responsables patrimonialmente. La Sala encuentra que la anterior preocupación es legítima; no obstante, advierte que al tratarse de un servicio público de televisión y estar en discusión derechos superiores como la información y la salud de los niños, niñas y adolescentes, donde el Estado tiene compromisos y obligaciones constitucionales, convencionales y legales respecto de éstos, cualquier control previo sobre los contenidos en esta materia constituye censura.

Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. no pueden desconocer que son concesionarios de un servicio público y de un bien público, como lo son la televisión y el espectro electromagnético. En esa medida, su fin último debe ser el de contribuir al interés público y satisfacer las finalidades que establece la Constitución Política, según lo preceptuado en la Ley 182 de 1995⁸⁹.

En este caso, nos encontramos ante una pauta informativa que porta un mensaje de interés para la sociedad, pues atiende a un problema cardinal relativo al aumento de la obesidad en niños, niñas y adolescentes, y por ende es de interés para el Estado su divulgación. En efecto, según la Organización Mundial de la Salud, la obesidad entre los niños y adolescentes se ha multiplicado por 10 en los cuatro últimos decenios. En el 2016, según las estimaciones de esta entidad, 41 millones de niños menores de cinco años

⁸⁷ Sentencia C-592 de 2012, reiterado en la Sentencia T-543 de 2017.

⁸⁸ Folio 115.

⁸⁹ *“Por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforman la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones”*. La anterior norma fue derogada parcialmente por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, en el siguiente sentido: *“También se derogan las siguientes disposiciones: El párrafo 2º del artículo 50 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 1º de la Ley 828 de 2003, el artículo 66 de la Ley 454 de 1998, el literal d) del artículo 27 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 19 Ley 161 de 1994. Igualmente se entienden derogadas las normas del Decreto 1900 de 1990 y de la Ley 182 de 1995 que contraríen lo dispuesto en esta ley”*.

tenían sobrepeso o eran obesos, y más de 340 millones de niños y adolescentes (de 5 a 19 años) padecían sobrepeso u obesidad⁹⁰.

En esa medida, RED PAPAZ pretende difundir una información para alertar a los televidentes sobre las consecuencias para la salud que acarrea el consumo habitual de productos comestibles ultraprocesados altos en azúcar, grasas o sodio, conducta que contribuye a la garantía de que la televisión se destine a la consecución de un interés público, como lo supone la Ley 182 de 1995.

Así las cosas, al existir este tipo de conflictos entre derechos puramente económicos y los personales donde se encuentren involucradas garantías fundamentales de especial protección como es la salud de los niños, niñas y adolescentes, los concesionarios del servicio público de televisión deben comportarse como garantes de éstos de manera preferente sin que ello implique desconocer los derechos de contenido puramente económico.

La Corte corrobora que los requerimientos de veracidad y soportes científicos solicitados por los medios de comunicación accionados a RED PAPAZ no están previstos en la ley, lo cual es suficiente para declarar que se vulneró el derecho a la libertad de información, tanto en su dimensión individual como social. Aceptar el control previo de los contenidos como lo sugiere la parte accionada, implicaría que frente a la publicidad de los productos ultraprocesados se deberían solicitar las mismas pruebas a las compañías alimenticias que los producen, situación que configuraría, igualmente, una violación a la prohibición de censura.

Sostiene el apoderado de los accionados que el objeto del requerimiento hecho a RED PAPAZ es evitar la publicidad engañosa y la responsabilidad solidaria de los medios de comunicación que representa; sin embargo, no se indica el fundamento legal preciso, claro y taxativo de la finalidad alegada (*carga definitoria*), ni argumenta de manera concreta y específica qué derechos se verían afectados por la transmisión de la información contenida en el mensaje que promueve la parte accionante (*carga argumentativa*), tampoco aportó prueba alguna que demostrara de forma cierta la veracidad de sus afirmaciones o apoyara su requerimiento en un sustento científico

⁹⁰ Organización Mundial de la Salud. Obesidad y sobre peso, datos y cifras a 18 de febrero de 2018. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>

que afirmara todo lo contrario a lo que pretendía transmitir la accionante (*carga probatoria*) o aludió que la limitación obedecía a la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública. En tal sentido, no se evidencia que en realidad se persiguiera una finalidad imperiosa por parte de Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A en calidad de concesionarios de un servicio público de televisión.

El requerimiento realizado, a través de oficio No. GER MIA 007-18 del 8 de mayo de 2018, por el Gerente General de Medios y Servicios integrales del Consorcio de Canales Nacionales Privados – CCNP, con el cual se condicionó ilegítimamente el derecho a la libertad de expresión de la Corporación RED PAPAZ no era necesario para la finalidad pretendida, pues la responsabilidad solidaria a la que aluden los demandados (artículo 30 de la Ley 1480 de 2011) es ulterior a la transmisión del mensaje informativo y debe ser sometida a un trámite en el cual se compruebe un actuar doloso o gravemente culposo atribuible a los canales accionados, por lo que la referida solicitud no era necesaria. Adicionalmente, como se vio, dicha norma se refiere a la publicidad, mas no a la información.

Con el aludido requerimiento se impuso una restricción ilegal al derecho a informar y recibir información –como componentes de la libertad de expresión- circunstancia que impidió la transmisión del mensaje informativo en el momento en que se encontraban en discusión dos proyectos de ley sobre la materia y donde la ciudadanía tenía el derecho a estar informada sobre los productos ultraprocesados y sus consecuencias, con el fin de enriquecer el debate público y pluralista, valores esenciales de una democracia.

La medida restrictiva concretada con el requerimiento elevado por la parte accionada en el curso de emisión del código para pautar en televisión, del 8 de mayo de 2018, configuró un control previo sobre el contenido de la información a transmitir en el contexto de la campaña “No comas más mentiras”, presentándose así una censura previa, la cual, como se expuso en la parte considerativa de esta providencia, se encuentra proscrita en el ordenamiento jurídico colombiano.

En síntesis, Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., quienes conforman el Consorcio Canales Nacionales Privados – CCNP, vulneraron el derecho de la accionante a informar y el derecho ciudadano a recibir

información -como componentes de la libertad de expresión-. Lo anterior, por cuanto los documentos requeridos para poder continuar con la codificación del comercial informativo de RED PAPAZ no están previstos en la ley. En esa medida, su solicitud configuró una medida de censura previa al establecer un control anterior sobre el contenido que se pretendía transmitir, la cual se encuentra proscrita por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por la Constitución Política de Colombia.

Aunado a lo anterior, la Sala encuentra necesario pronunciarse sobre la solicitud de desvinculación y el cumplimiento de la orden dada a la Autoridad Nacional de Televisión. En el presente caso, la referida entidad fue vinculada al trámite de tutela por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, en Auto del 23 de mayo de 2018.

Al dar respuesta al escrito tutelar, la ANTV solicitó al juez de primera instancia dispusiera su desvinculación al argumentar que no era competente para pronunciarse sobre los hechos y pretensiones de la acción de amparo, pues la accionante no le endilgaba responsabilidad alguna sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales reclamados en protección. Al respecto manifestó que *“según los hechos presuntamente narrados en el escrito de tutela y los argumentos aquí expuestos, no es la ANTV quien vulneró los derechos fundamentales reclamados en protección por parte de la Corporación Colombiana de Padres y Madres RED PAPAZ”*⁹¹.

No obstante lo anterior, el *a quo* advirtió que dicha petición no se tornaba procedente toda vez que la Autoridad Nacional de Televisión era la competente para velar por el pluralismo e imparcialidad informativa; en esa medida, era la entidad idónea para garantizar el acatamiento de lo ordenado en el presente caso. Por lo anterior, negó la solicitud de desvinculación e instó al referido ente a verificar que los canales privados de televisión dieran cumplimiento al fallo proferido el 5 de junio de 2018.

El 12 de junio de 2018, la ANTV presentó escrito de impugnación en el cual solicitó la revocatoria del numeral tercero⁹² del fallo proferido en primera instancia dentro del asunto de la referencia, y en consecuencia, se desvinculara a esa entidad. Insistió en que no vulneró los derechos

⁹¹.Folio 108.

⁹²“**TERCERO: NEGAR** la solicitud de desvinculación invocada por la **AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN**, por las razones expuestas en la parte motiva de la decisión”.

fundamentales reclamados en protección y requirió la aclaración del numeral cuarto⁹³ de la decisión al indicar que no tiene competencia legal ni constitucional para exigir a los canales privados de televisión, el cumplimiento de la orden judicial de emitir el mensaje informativo de RED PAPAZ, pues en el marco de sus funciones, solo puede efectuar un control posterior, solicitando a los canales el material que se emita en cumplimiento de la decisión.

Como fundamento de lo anterior, sostiene que no es posible que la ANTV exija a los concesionarios del servicio público de televisión la emisión de cualquier tipo de contenido o publicidad, toda vez que si llegare hacerse estaría vulnerando derechos legales y constitucionales adquiridos por los canales privados de emitir contenido sin un control previo. Igualmente indica que esta entidad no tiene dentro de sus competencias obligar o constreñir a los accionados a emitir ciertos contenidos, pues de igual forma, vulneraría lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 182 de 1995, por lo tanto, la verificación solo puede hacerse posterior a su emisión.

Por lo anterior, solicitó revocar parcialmente el fallo de primera instancia y desvincular a la Autoridad Nacional de Televisión de la acción de la tutela promovida por la Corporación Colombiana de Padres y Madres RED PAPAZ. En caso contrario, requiere que la autoridad judicial de segunda instancia aclare la orden impartida en el ordinal cuarto de la providencia del 5 de junio de 2018, pues en el marco de sus competencias solo puede realizar un control posterior a la emisión de los mensajes informativos o publicitarios transmitidos por los canales privados.

Frente a un fallo de tutela y su cumplimiento, la jurisprudencia constitucional indica que el deber principal del juez es de hacerlo cumplir. Y para ello, el instrumento más idóneo es el trámite de cumplimiento⁹⁴, que se funda en una situación objetiva y brinda medios adecuados a la autoridad judicial para hacer efectiva su decisión.

En esa medida, se reitera que en materia de competencia para conocer del trámite de cumplimiento, la regla es que el competente es el juez de tutela

⁹³ *"CUARTO: Instar a la AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN, que dentro del marco de sus funciones y competencias, proceda a verificar que los Canales Privados de Televisión den cumplimiento al presente fallo constitucional, y emitan el mensaje informativo solicitado por RED PAPAZ".*

⁹⁴ Cfr. Auto 017 de 2013.

de primera instancia⁹⁵, aunque de manera excepcional la Corte Constitucional también puede conocer de este trámite, siempre que exista una justificación objetiva, razonable y suficiente para ello⁹⁶.

El trámite de cumplimiento sigue el procedimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que otorga amplios poderes al juez de tutela para hacer cumplir la sentencia, valga decir, para garantizar el cumplimiento material y objetivo de la orden de protección de los derechos amparados. A saber: (i) la autoridad o persona responsable del agravio debe cumplir el fallo sin demora; (ii) si no lo hiciera en las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior responsable y requerirlo para que lo haga cumplir y abra un proceso disciplinario contra quien no lo cumplió; (iii) si transcurren otras cuarenta y ocho horas, el juez “ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo”; (iv) el juez “podrá sancionar por desacato al responsable y a su superior hasta que se cumpla la sentencia”, sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario; (v) mientras el fallo se cumple, valga decir, mientras “esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza” el juez mantendrá su competencia.

La Autoridad Nacional de Televisión se creó mediante la Ley 1507 de 2012, *"Por la cual se restablece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones"*, su objeto principal es brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia del servicio.

De conformidad con los fines y principios establecidos en el artículo 2° de la Ley 182 de 1995, la ANTV ejerce las siguientes funciones, con excepción de las consignadas en los artículos 10,11,12,13,14 y 15 de la Ley 1507 de 2012:

- a. Ejecutar para el cumplimiento de su objeto los actos y contratos propios de su naturaleza.

⁹⁵ Cfr. Auto 136 A de 2002.

⁹⁶ Cfr. Sentencias SU-1158 de 2003, T-652 de 2010 y T-343 de 2011, y Autos 149 A de 2003, 010, 045, 050 y 185 de 2004, 176, 177 y 184 de 2005, 201 de 2006, 256 de 2007, 243 y 271 de 2009, 194 de 2012 y 158 de 2013.

- b. Adjudicar las concesiones y licencias de servicio, espacios de televisión, de conformidad con la ley.
- c. Coordinar con la ANE los asuntos relativos a la gestión, administración y control del espectro radioeléctrico.
- d. Diseñar e Implementar estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión.
- e. Sancionar cuando haya lugar a quienes violen con la prestación del servicio público de televisión, las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños.
- f. Asistir, colaborar y acompañar en lo relativo a las funciones de la ANTV, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones en la preparación y atención de las reuniones con los organismos internacionales de telecomunicaciones en los que hace parte Colombia.
- g. Asistir al Gobierno Nacional en el estudio y preparación de las materias relativas a los servicios de televisión.
- h. La ANTV será responsable ante el Congreso de la República de atender los requerimientos y citaciones que éste le solicite a través de las plenarios y Comisiones.
- i. Velar por el fortalecimiento y desarrollo de la TV Pública.
- j. Promover y desarrollar la industria de la televisión.
- k. Dictar su propio reglamento y demás funciones que establezca la ley.

Asimismo, el capítulo II de la ley 182 de 1995 (derogada en algunos apartes por la Ley 1150 de 2007) en su artículo 29 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 29. Libertad de operación, expresión y difusión. (...). En todo caso, el servicio estará sujeto a la intervención, dirección, vigilancia y control de la Comisión Nacional de Televisión.

Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo, los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la Comisión Nacional de Televisión, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión, protegen a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana”.

De todo lo anterior, la Sala concluye que le asiste razón a la Autoridad Nacional de Televisión, pues al cotejar las funciones que le fueron asignadas por el legislador no se encontró la de verificar que los canales privados de televisión den cumplimiento a los fallos proferidos por los jueces de la República, competencia que recae por regla general en el juez de tutela de primera instancia, y de manera excepcional en la Corte Constitucional en los casos establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación. No obstante, sí le asiste el deber legal de tomar un rol activo frente a la radiodifusión de contenidos en el servicio de televisión abierta, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión y protegen a la familia y a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral⁹⁷.

En esa medida, la Sala Séptima de Revisión confirmará parcialmente la sentencia proferida por la Subsección C, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018), que confirmó el fallo dictado por la Sección Segunda del Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018), que concedió la acción de tutela impetrada por la Corporación Colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ contra Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., integrantes del Consorcio de Canales Nacionales Privados – CCNP.

Por lo anterior, se revocará el ordinal cuarto de parte resolutive de la providencia dictada por la Sección Segunda del Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018), en primera instancia. En su lugar, se ordenará a la Autoridad Nacional de Televisión - ANTV que, en ejercicio de sus funciones de intervención, dirección, vigilancia y control del servicio público de televisión y atendiendo las consideraciones de esta sentencia, dé cumplimiento al artículo 29 de la Ley 182 de 1995. Asimismo, ejerza su deber legal de diseñar e implementar estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión⁹⁸.

⁹⁷ Artículo 29 de la Ley 182 de 1995.

⁹⁸ Artículo 2 de la Ley 182 de 1995.

Finalmente, se advertirá a Caracol Televisión S.A. y a RCN Televisión S.A. que en ninguna caso podrán adoptar medidas que, directa o indirectamente, impliquen un control previo sobre la información que se pretenda transmitir en los espacios de televisión concesionados por el Estado o realizar una revisión previa del comercial pautado para modificar, recortar, prohibir su divulgación o suspender la transmisión de su contenido informativo, en uso del servicio público de televisión.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por la Subsección C, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018), que confirmó el fallo dictado por la Sección Segunda del Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018), que concedió la acción de tutela impetrada por la Corporación colombiana de Padres y Madres – RED PAPAZ contra Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A., integrantes del Consorcio de Canales Nacionales Privados – CCNP.

SEGUNDO.- REVOCAR el ordinal cuarto de parte resolutive de la providencia dictada por la Sección Segunda del Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018), en primera instancia, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV que, en ejercicio de sus funciones legales de intervención, dirección, vigilancia y control del servicio público de televisión y atendiendo las consideraciones de esta sentencia, dé cumplimiento al artículo 29 de la Ley 182 de 1995. Asimismo, ejerza su deber de diseñar e implementar estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de

la televisión, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el referido servicio público y proteger de manera especial a los niños, niñas y adolescentes.

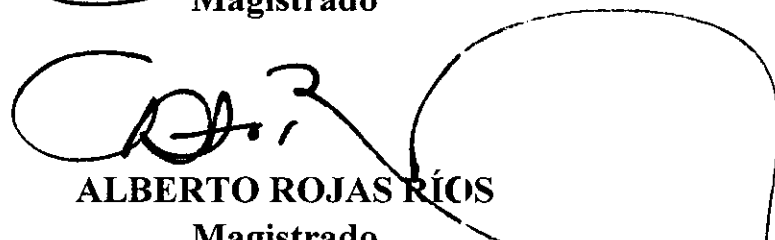
CUARTO.- ADVERTIR a Caracol Televisión S.A. y a RCN Televisión S.A que en ningún caso podrán adoptar medidas que, directa o indirectamente, impliquen un control previo sobre la información que se pretenda transmitir en los espacios de televisión concesionados por el Estado o realizar una revisión previa del comercial pautado para modificar, recortar, prohibir su divulgación o suspender la transmisión de su contenido informativo, en uso del servicio público de televisión.


QUINTO.- Por Secretaría General librese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.


CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada


JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado


ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

En Obsecor de Voto.

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General
SENTENCIA T-145/19