



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá DC, 11 de abril de 2025

Radicación: 11001-03-15-000-2025-01355-00
Demandante: María Cristina Cuéllar Cárdenas
Demandado: Presidencia de la República
Naturaleza: Acción de tutela. Sentencia de primera instancia

Temas: ACCIÓN DE TUTELA POR ACCIÓN U OMISIÓN DE AUTORIDAD PÚBLICA | Derecho a la información – Ampara

Síntesis del caso: La actora reclamó la protección de su derecho fundamental a la información, el cual consideró vulnerado por la Presidencia de la República con ocasión de las transmisiones de los consejos de ministros por los canales privados de televisión.

De acuerdo con la competencia asignada¹, la Sala procederá a resolver, en primera instancia, la acción de tutela presentada por María Cristina Cuéllar Cárdenas.

Contenido: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones. 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte actora. 1.2. Posición de la parte accionada, terceros vinculados y otros intervinientes. 1.3. Actuaciones posteriores a la admisión.

1.1. Posición de la parte actora

1. María Cristina Cuéllar Cárdenas presentó una acción de tutela contra la Presidencia de la República, por la presunta vulneración de su derecho a la información, con ocasión de las transmisiones de los consejos de ministros a través de los canales privados de televisión.

2. A título de amparo constitucional, la parte demandante solicitó (se transcribe):

“1. ADMITIR la acción de Tutela

2. CONCEDER EL AMPARO solicitado y ordenar a la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA respetar el DERECHO A LA INFORMACION

3. Que, como consecuencia de lo anterior, en adelante, las intervenciones televisivas y radiales del presidente de la república de Colombia, sean

¹ Artículo 86 de la Constitución Política, Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015, 1983 de 2017 y 333 de 2021 y Acuerdo 80 de 2019 de esta corporación.



transmitidas por los canales oficiales, dejando en libertad a los ciudadanos como los suscritos de poder elegir el medio radial o televisivo privado que mejor llene nuestras expectativas."

3. Como hechos relevantes, a partir del escrito de tutela y sus anexos, se destacan los siguientes:

4. 1) María Cristina Cuéllar Cárdenas manifestó vivir con su esposo en una finca localizada en el municipio de Calima, Valle del Cauca, en la que se dedican esencialmente a las labores del campo. Agregó que, de manera ocasional, ejercen la profesión de abogados.

5. 2) La señora Cuéllar Cárdenas indicó que el 4 de febrero de 2025, cuando se disponía a ver televisión con su esposo, luego de una ardua jornada de trabajo, vio que, en los diferentes canales, se transmitía el consejo de ministros encabezado por el Presidente de la República, el cual tan solo se interrumpió a las 8:00 pm, cuando comenzó la transmisión de un partido de fútbol.

6. 3) El 3 de marzo de 2025, cuando la señora Cuéllar Cárdenas veía las noticias, con su esposo, en el canal Caracol, se interrumpió intempestivamente la transmisión para dar paso al consejo de ministros, tal como había ocurrido hacía casi un mes. Ante esa situación, intentó buscar una programación distinta en otros canales, pero encontró que en todos ellos estaba el consejo de ministros, por eso manifestó que no pudo ver lo que libremente deseaba.

7. Como fundamento de la vulneración, la parte actora alegó que la autoridad accionada vulneró su derecho fundamental a la información porque con la transmisión de los consejos de ministros a través de medios radiales y televisivos, tanto públicos como privados, se restringía de manera desproporcionada la posibilidad de elegir libremente los temas que eran de su interés.

8. Señaló que el Presidente de la República al interrumpir la parrilla de los medios radiales y televisivos con el consejo de ministros desconocía el artículo 9 de la Ley 63 de 1923, que establece que los temas tratados por ese cuerpo consultivo debían mantenerse en reserva.

9. Agregó que, de acuerdo con la Sentencia C-1172 de 2001 de la Corte Constitucional, el Presidente tenía unas restricciones para dirigirse a la ciudadanía por medio de los canales de televisión, puesto que, si bien estaba habilitado legalmente para interrumpir en cualquier momento la programación habitual de un canal de televisión, no podía abusar de esa

facultad, y menos, cuando la información que se iba a dar a conocer no era de urgencia, necesidad o interés nacional.

10. Por último, hizo alusión a la Sentencia de 12 de noviembre de 2014, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25000-23-26-000-2000-01335-01, donde se indicó que, si una alocución televisiva del Presidente de la República no se ajustaba a las condiciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución Política y la ley, su intervención sería ilegal y, adicionalmente, restringía injustificadamente la actividad económica del empresario que presta el servicio público de televisión.

1.2. Posición de la parte accionada, terceros vinculados y otros intervinientes²

11. La Presidencia de la República solicitó que se negara el amparo en vista de que la parte actora no había acreditado cuál era la vulneración o amenaza concreta a su derecho fundamental. Señaló, por tanto, que el Presidente de la República estaba facultado para fijar las funciones y reglas que debían orientar los consejos de ministros y que, incluso, tenía la potestad para definir que algunas de sus sesiones fueran públicas, con base en el artículo 47 de la Ley 489 de 1998.

12. Indicó que el Presidente de la República se había limitado a actuar bajo el amparo de la ley y que su propósito había sido, esencialmente, el de garantizar la transparencia en la gestión pública, sin transgredir la reserva de las deliberaciones.

13. Añadió que los consejos de ministros que se habían hecho públicos no estuvieron relacionados con la política de defensa y seguridad nacional o las operaciones militares y de policía, no versaron sobre instrucciones en materia diplomática o negociaciones internacionales reservadas, no vulneraron los derechos fundamentales de las personas que a ellos se convocaron, no se expusieron datos de operaciones de crédito público, y, en general, no se vieron afectados bienes jurídicos protegidos con reserva de ley, de conformidad con el artículo 24 del CPACA y la Ley 1712 de 2014.

14. La Comisión de Regulación de Comunicaciones allegó un memorial

² Mediante Auto de 12 de marzo de 2025, el despacho ponente resolvió (1) avocar conocimiento de la acción de tutela presentada por María Cristina Cuéllar Cárdenas, (2) admitir la acción de tutela de la referencia, (3) tener como demandada a la Presidencia de la República y (4) vincular al Canal RCN, Caracol Televisión y Canal Uno, como terceros con interés en el asunto. Se resalta que la acción de tutela fue remitida por el Juzgado Promiscuo de Calima, Valle del Cauca, mediante Auto de 5 de marzo de 2025, tras establecer que como la accionada era la Presidencia de la República, el conocimiento de la solicitud de amparo recaía en esta corporación, razón por la cual de manera antitécnica decidió rechazarla y ordenar su remisión.

en el que manifestó que el Presidente de la República estaba facultado para utilizar los servicios de televisión con el fin de dirigirse al país en cualquier momento. Precisó que esa facultad no era ilimitada, por lo que las alocuciones presidenciales servían para que los ciudadanos tuvieran acceso a la información y para que el jefe de Estado pudiera cumplir con sus funciones.

15. Puntualizó que era el Presidente quien decidía cuándo se realizaría una alocución, de ahí que la Presidencia de la República le informaba sobre dicha intervención a la Comisión de Regulación de Comunicaciones y, posteriormente, esta les comunicaba la fecha y hora en que se realizaría a los operadores de televisión abierta radiodifundida públicos o privados, nacionales, regionales o locales, a fin de que interrumpieran su programación, para dar paso a la alocución.

16. La compañía Plural Comunicaciones SAS, concesionario de la explotación y utilización del canal Uno, remitió informe en el que señaló que aun cuando las interrupciones a sus programaciones con las alocuciones presidenciales podían generar incomodidades en el público, se había limitado a cumplir con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 182 de 1995, razón por la cual solicitaba ser desvinculada del presente trámite.

17. RCN Televisión SA pidió que se declarara improcedente la acción de tutela y se le desvinculara del trámite, en la medida que no había vulnerado ningún derecho fundamental de la parte actora y que, en cumplimiento de la ley, debía garantizar a los partidos y movimientos políticos o al Gobierno Nacional el acceso al servicio de televisión.

18. La sociedad Caracol Televisión SA presentó escrito en el que manifestó que le asistía la razón a la parte actora porque el Presidente de la República, en las intervenciones realizadas el 4 de febrero y el 3 de marzo de 2025, hizo un uso inadecuado de la facultad que le otorgó el artículo 32 de la Ley 182 de 1995. Advirtió que, en los consejos de ministros se realizaron elucubraciones sobre una variedad de temas, críticas a gobiernos pasados e incluso reprimendas a los ministros, con los cuales se conculcó el derecho a la información.

19. La vulneración al derecho fundamental alegado por la actora como violado se materializó, según su criterio, por haber interrumpido de forma desmedida la programación habitual de los canales de televisión en desmedro del público que tenía derecho a recibir información plural.

20. Señaló que, si lo pretendido por el Presidente de la República era informar a la ciudadanía sobre las tareas de gobierno y el ejercicio de la

función pública, tenía a su disposición los canales públicos, como Señal Colombia y el Canal Institucional, que tenían cobertura a nivel nacional de manera radiodifundida y gratuita y eran operados por Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC.

21. Juan Carlos Calderón España presentó un memorial en el que afirmó que la señora Cuéllar Cárdenas no demostró la vulneración de un derecho fundamental en concreto y que su propósito era alegar un uso indebido del espectro electromagnético, lo cual podía reclamar a través de la acción popular en los términos del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

22. Edwin Palma Egea allegó un escrito donde advirtió que las alocuciones presidenciales fortalecían la participación democrática y desarrollaban el derecho a la información, toda vez que allí se daban a conocer debates de interés nacional en cabeza del Presidente de la República, quien reflejaba la unidad nacional. Además, señaló que los consejos de ministros eran un espacio propicio para asegurar el pluralismo informativo.

23. Wilson Hernando Bejarano García pidió que se le reconociera personería jurídica para actuar dentro del presente trámite, tras establecer que la decisión final podía perjudicarlo a él y a otros ciudadanos. La Sala negará dicha solicitud porque el señor Bejarano García, al tener un interés legítimo en el resultado del proceso, debió intervenir como coadyuvante, bien sea, de la parte actora o de la autoridad pública contra la que dirige la acción de tutela de la referencia, tal y como lo establece el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, pero no lo hizo.

24. María Leonor Villamizar Corzo, mediante correo electrónico de 1 de abril de 2025, pidió que se le reconociera como coadyuvante dentro del proceso, en consideración a que podía verse afectada por lo que se decidiera. Sin embargo, no aportó ningún escrito para argumentar su petición, ni señaló si era coadyuvante de la parte actora o de la parte accionada, razón por la cual la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre dicha solicitud.

1.3. Actuaciones posteriores a la admisión

25. El 27 de marzo de 2025, la parte actora presentó un memorial en el que manifestó que el 26 de marzo de 2025 había visto nuevamente vulnerado su derecho fundamental a la información cuando se interrumpió la programación nacional habitual de los canales públicos y privados para retransmitir el consejo de ministros realizado el día anterior. Enfatizó que la vulneración fue grave porque, por un lado, se trató de una retransmisión de

una reunión que ya había tenido lugar y no era urgente darse a conocer y, por el otro, la intervención se hizo, precisamente, en la franja en la que se transmitían los noticieros del país, lo que impedía acceder a información distinta a la que el Presidente de la República quería compartir.

26. El 28 de marzo de 2025, la Presidencia de la República presentó un escrito donde señaló que se oponía al razonamiento hecho por Caracol Televisión SA respecto de la vulneración del derecho fundamental a la información de la parte actora, en vista de que el Presidente había actuado dentro del marco de las competencias que le asignó la ley, y el hecho de intervenir en la televisión por unas horas no atentaba contra ninguna garantía constitucional, sino que, por el contrario, facilitaba el conocimiento de la gestión gubernamental en relación con temas de trascendencia nacional.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Contenido: 2.1. Procedencia de la acción de tutela. 2.2. Fijación de la controversia. 2.3. Verificación de la vulneración alegada. 2.4. Conclusiones.

2.1. Procedencia de la acción de tutela

27. En el presente caso, se cumplieron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela porque esta se orientó a obtener la protección del derecho constitucional fundamental³ a la información. María Cristina Cuéllar Cárdenas es la titular del derecho invocado como violado, por lo cual, se tiene por acreditada la legitimación activa en la causa⁴.

28. De igual forma, la Presidencia de la República cuenta con legitimación pasiva en la causa⁵. Sin embargo, el hecho vulnerador indicado en la acción de tutela corresponde a una decisión del Presidente de la República, por lo que, en esta sentencia se examinará si el Presidente de la República vulneró los derechos fundamentales de la parte actora, aunque la decisión formal de interrumpir la programación de televisión es comunicada por la Presidencia de la República (DAPRE).

29. En lo atinente a las solicitudes de desvinculación presentadas por Plural Comunicaciones SAS y RCN Televisión SA, la Sala las despachará de forma desfavorable, comoquiera que su vinculación se produjo en calidad de terceros con interés en el asunto, debido a que lo que aquí se decida puede tener repercusión respecto de ellos.

³ Decreto 2591 de 1991. Artículo 2, en concordancia con el artículo 5 y los numerales 2 y 3 del artículo 6 ibidem.

⁴ Decreto 2591 de 1991. Artículos 10 y 13, en concordancia con el artículo 1 ibidem.

⁵ Ídem.

30. Respecto del requisito de subsidiariedad⁶, la Sala lo dará por superado por no existir recurso judicial idóneo y eficaz que permitiera a la accionante alegar los reparos planteados vía tutela y procurar la defensa del derecho presuntamente vulnerado en tiempo real. Sobre este punto, resulta necesario señalar que, contrario a lo sostenido por uno de los intervinientes, la acción popular no es un mecanismo eficaz para obtener la protección del derecho que la parte actora alega como vulnerado, aun cuando la decisión podría tener efectos relacionados con derechos e intereses colectivos.

31. De igual forma, es oportuno mencionar que la acción de cumplimiento tampoco es un mecanismo idóneo y eficaz para reclamar la protección del derecho comentado, en vista de que, si bien en el escrito de tutela se alegó el incumplimiento de la ley, lo que persigue la señora Cuéllar Cárdenas no es, en estricto sentido, que se dé cumplimiento a una norma jurídica legal, sino que se ampare un derecho constitucional fundamental. Lo anterior, además, por expresa prescripción legal (artículo 9 de la Ley 393 de 1997)⁷.

32. En relación con el requisito de inmediatez⁸, la Sala estima que se cumple, en la medida que la presunta afectación de derechos alegada por la parte actora comenzó con la transmisión del consejo de ministros que se hizo, por primera vez, el 4 de febrero de 2025 y se ha prolongado en varias oportunidades, por lo que se trata de una situación actual y reiterada, con potencialidad de volver a ocurrir.

2.2. Fijación de la controversia

33. La Sala advierte que María Cristina Cuéllar Cárdenas mencionó en su escrito de tutela que el Presidente de la República hacía un uso inadecuado de los medios radiales y televisivos. Sin embargo, de los hechos expuestos en el escrito de tutela se advierte que no hizo mención alguna a la transmisión de los consejos de ministros por medios radiales y, por el contrario, centró su argumentación en la televisión. Por lo tanto, la Sala analizará y determinará si el Presidente de la República vulneró su derecho fundamental a la información, con ocasión de las transmisiones de los consejos de ministros a través de los canales privados de televisión, desde el 4 de febrero de 2025,

⁶ Decreto 2591 de 1991. Artículo 6 (numeral 1)

⁷ Sobre este aspecto, por ejemplo, la Corte Constitucional ha sostenido (se transcribe) "En relación con el argumento del juez de segunda instancia alusivo a la existencia de la acción de cumplimiento, cabe recordar que el medio de tutela es principal frente a esta cuando se invoca la protección de un derecho fundamental, como en este asunto lo hizo la demandante. De esta manera el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 prevé que "la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela". Sentencia T-599 de 2016.

⁸ Decreto 2591 de 1991. Artículo 6 (numeral 4)

toda vez que fue este el eje sobre el cual fundamentó su solicitud de amparo.

2.3. Verificación de la vulneración alegada

34. La Sala amparará el derecho fundamental a la información de María Cristina Cuéllar Cárdenas, por las razones que pasan a explicarse:

35. La parte actora reclamó la protección de su derecho fundamental a la información, el cual consideró vulnerado con ocasión de las transmisiones de los consejos de ministros a través de los canales privados de televisión, que iniciaron el 4 de febrero de 2025. Para fundamentar su solicitud, mencionó que las intervenciones comentadas se estaban transmitiendo en la franja horaria en la que habitualmente veía televisión (entre las 5:30 pm y las 9:30 pm, aproximadamente), y que estas le coartaban la posibilidad de elegir libremente el canal de televisión de su preferencia, de acuerdo con una oferta de contenidos plurales.

36. Con base en ello, es necesario recordar que la libertad de información es una garantía constitucional en doble vía, puesto que la titularidad de esta no la tiene, únicamente, quien emite la información, como sujeto activo, sino también quien la recibe, como sujeto pasivo. En esa medida, se precisa que el emisor tiene la posibilidad de difundir libremente la información, siempre y cuando el mensaje que transmita sea veraz e imparcial; mientras que el receptor tiene derecho a recibir información sustentada en la realidad, objetiva y oportuna⁹.

37. En un Estado democrático, como el colombiano, las garantías de veracidad y de imparcialidad en la información que se recibe se materializan, entre otros elementos, en el pluralismo informativo, esto es, la ausencia de una única fuente de información, que divulgue una sola versión de los hechos, sin la posibilidad de tener acceso, al tiempo y en las mismas circunstancias, a otras fuentes de comunicación, a otros enfoques o, en general, a otra versión de los hechos o interpretaciones de la realidad. Igualmente, como toda libertad pública, dentro de su contenido esencial se encuentra protegida, igualmente, la posibilidad de no informarse ya que, la información es un derecho y no podría convertirse en una obligación constitucional, tal como se ha explicado, por ejemplo, respecto del derecho de asociación¹⁰.

38. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que es importante distinguir entre las particularidades que tiene el derecho a la información y

⁹ Corte Constitucional, Sentencias T40 y T-256 de 2013.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-333 de 2000.

aquellas propias de la libertad de expresión, que, a menudo, parecieran confundirse por el hecho de que ambos están reconocidos en el artículo 20 de la Constitución. Por un lado, la libertad de expresión protege la difusión de todo tipo de pensamientos, opiniones, ideas e informaciones personales de quien se expresa, mientras que la libertad de información protege la comunicación de las versiones que existen sobre hechos, eventos, acontecimientos, actos de gobierno, funcionarios, personas, grupos y, en general, situaciones, a fin de que el receptor tenga conocimiento de lo que ocurre en determinados ámbitos de la vida en sociedad¹¹.

39. En ese orden de ideas, el derecho a la información constituye una libertad trascendental para la democracia, ya que la ciudadanía, a través de los diferentes medios de comunicación y, especialmente, de aquellos que tienen la naturaleza de ser masivos, como lo es la televisión abierta, puede tener conocimiento de los sucesos que la afectan o benefician, y eso no puede restringirse a la posibilidad de conocer debates o decisiones políticas del gobierno, con una única versión o interpretación de los hechos, sino que debe ir más allá y ofrecer temáticas, enfoques o asuntos de diferente índole.

40. Desde luego, la prestación del servicio público de televisión está íntimamente ligada con la realización del derecho a la información y, por ende, con el aseguramiento del pluralismo informativo. Los datos que se difunden a través de los medios masivos de comunicación, como son la radio y la televisión, aparte de que deben ser veraces e imparciales, también tienen que ser plurales, es decir, deben mostrar distintas realidades, versar sobre diversos temas y exponer opiniones que pueden ser perfectamente disímiles con el objetivo de permitir la creación de una opinión pública informada y diversa, como característica de un Estado democrático, en el que se garantiza las libertades de opinión y de expresión, forjadas a partir de la pluralidad de fuentes, contenidos y enfoques informativos.

41. La televisión es, en el derecho colombiano, una actividad de interés general y es por ello que, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 182 de 1995, es el servicio público de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, que consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea, cuya titularidad, reserva, control y regulación corresponde al Estado y puede ser prestado, mediante concesión, por las entidades públicas a las que hace referencia esa ley, los particulares y las

¹¹ Entre otras, Corte Constitucional, Sentencias SU-056 de 1995, T-040 de 2013, T-256 de 2013, SU-396 de 2017 y T-203 de 2022.

comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución.

42. El servicio público de televisión se presta mediante la utilización del espectro electromagnético, de naturaleza pública, respecto del cual el Constituyente buscó la materialización de valores que se encuentran en juego cuando este medio masivo es utilizado para la difusión de una única fuente de información, con una sola versión de los hechos informados. Por ello, el mismo artículo 20 de la Constitución, tras proclamar la libertad de expresión y el derecho a la información, previó la necesidad de ampliar la oferta informativa, a través del derecho a fundar y poner en actividad medios masivos de comunicación. En el mismo sentido, y de manera congruente, el artículo 75 de la Constitución dispuso, claramente, que *"El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley. Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético"*. En esa medida, la intención del Constituyente fue crear condiciones de pluralismo informativo, libre competencia e igualdad en el acceso al uso del espectro electromagnético, como garantías de una sociedad democrática¹².

43. Este servicio público tiene una importancia trascendental en los procesos comunicativos y en la formación de la opinión pública, por lo que al garantizarse la pluralidad de la información que se transmite a través de este, se da cabal cumplimiento al principio democrático; en otros términos, el derecho a una información veraz, integral y oportuna en su alcance de garantía de pluralismo informativo es un pilar de la democracia. No en vano, la Corte Constitucional ha reconocido su impacto en las interacciones sociales, por ejemplo, en la Sentencia C-497 de 1995 indicó lo siguiente:

"La televisión ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política o, más grave aún, de los grupos económicos dominantes. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí sólo, así

¹² Corte Constitucional, Sentencias C-654 de 2003 y C-359 de 2016.

disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente."
(Se resalta).

44. En similar sentido, en la Sentencia C-350 de 1997 precisó que:

"La televisión, como se ha dicho en forma reiterada por parte de esta (c)orporación, es el medio masivo de comunicación al que más poder de penetración se le atribuye en la sociedad moderna; a ella se le hace responsable de la consolidación de un nuevo paradigma de vida, un paradigma cuyo epicentro es un individuo que, determinado por la complejidad y densidad del contexto en el que se desenvuelve, necesita, para relacionarse con otros, para poder realizar actos de comunicación que afectan y determinan su vida diaria, de intermediarios, necesidad que en gran medida suplió la tecnología con la televisión; de hecho, a través de ella se han cimentado las bases de una nueva cultura, en la cual el dominio del poder político y económico lo determina, en gran medida, la capacidad de orientar la toma de decisiones de la opinión pública, decisiones que van desde aquellas relacionadas con el sistema político del que hacen parte las personas, hasta aquellas que caracterizan y definen su cotidianidad, esto es, sus hábitos de consumo."

45. El servicio público de televisión, en esa óptica, es inherente a la finalidad social del Estado (artículo 365 constitucional) y se ha consolidado como una herramienta óptima para dinamizar los procesos de información y comunicación audiovisuales, por medio del cual se promueve el respeto por las garantías, libertades, deberes y derechos fundamentales, se facilita el normal funcionamiento de la democracia y se propende por la difusión de los valores humanos y las expresiones culturales de carácter nacional, regional y local¹³.

46. En lo que respecta, puntualmente, a la garantía constitucional del pluralismo informativo y la forma en que puede verse afectado con las transmisiones de los consejos de ministros, es preciso advertir que, en reiteradas ocasiones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta corporación han señalado que las alocuciones del Presidente de la República, aun cuando están permitidas por la ley, tienen límites en el mismo ordenamiento jurídico, como garantía del Estado Social y Democrático de Derecho, en el que no pueden existir poderes o facultades absolutos o de ejercicio arbitrario o caprichoso.

47. En efecto, en la Sentencia C-1172 de 2001 la Corte Constitucional declaró inexecutable la facultad que se le otorgaba al Presidente de la República para hacer uso de la televisión *"sin limitación alguna"*, que estaba consagrada en el artículo 32 de la Ley 182 de 1995. En dicha decisión, precisó la Corte Constitucional que las alocuciones presidenciales televisadas, pese a que pueden tener lugar en cualquier momento, no responden a una facultad ilimitada, sino que deben corresponder a criterios

¹³ Estos, de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley 182 de 1995, son los propósitos que pretenden perseguirse con la prestación del servicio público de televisión.

de necesidad, urgencia y razonabilidad, por lo que no cualquier información legítima al jefe de Estado para interrumpir la programación habitual de los diferentes canales, sino aquella que pueda revestir verdadero interés para la colectividad y que, por su trascendencia, debe darse a conocer de manera urgente e incluso intempestiva. Estos criterios también implican, un uso excepcional, razonable y proporcionado del uso de la facultad presidencial de dirigirse al público, a través de la televisión.

48. Por su parte, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de Sentencia de 12 de noviembre de 2014, proferida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25000-23-26-000-2000-01335-01, se refirió a los límites que tiene el presidente de la República al realizar alocuciones por medios de comunicación masiva, de la siguiente manera:

"[S]i bien el Presidente está facultado por la ley para hacer alocuciones televisivas, ella no lo autoriza para actuar en este caso a su arbitrio, esto es más allá de los límites que la Constitución Política impone al ejercicio de sus funciones, pues, tal como lo expresó la Corte, "no es cualquier información la que legitima al Presidente de la República la interrupción de la programación habitual, sino aquella que pueda revestir interés de la colectividad en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y, que sean necesarios para la real participación de los ciudadanos en la vida colectiva."

Así las cosas, la facultad del Presidente de la República para intervenir en la televisión en cualquier momento está sometida a cuatro condiciones estrictas: (i) Que sea personal; (ii) Que verse sobre asuntos urgentes de interés público; (iii) Que sea necesario informar estos asuntos para la real y efectiva participación de los ciudadanos en la vida colectiva; y (iv) Que se relacione con el ejercicio de sus funciones.

Y es que una facultad ilimitada, y en este caso entender sin límite alguno la del Presidente para hacer alocuciones televisivas, pugna con el artículo 1º de la Carta puesto que lo que caracteriza a un Estado democrático, entre otras cosas, es la imposición de límites a las autoridades y a los gobernantes."

49. Es claro, en vista de las consideraciones expuestas, que la facultad del Presidente de la República para dirigirse a los colombianos, a través de los distintos canales de televisión, no le confiere poderes omnímodos al punto de coartar derechos fundamentales como aquel que le permite a un ciudadano acceder a la información plural y no solamente a la difusión de las ideas políticas u opiniones del gobernante, o la transmisión de un consejo, reunión o debate encabezado por él, actos con un carácter natural y eminentemente político.

50. Debe aclararse, igualmente, que el hecho de que la Constitución preceptúe que el espectro electromagnético es un bien público, sujeto a la gestión y control del Estado, no significa que un gobierno pueda hacer un uso arbitrario, indiscriminado o caprichoso del mismo, so pretexto de divulgar

un mensaje que, a su juicio, podría interesar a la ciudadanía. Incluso, por mandato constitucional, debe garantizarse el acceso a su uso en los términos fijados por la ley, un uso que, se resalta, no es privativo, ni de los particulares, ni de un gobierno, sino debe ser plural.

51. Por lo tanto, en un Estado Social de Derecho, como Colombia, en lugar de restringirse la información que un medio de comunicación puede divulgar en uso legítimo del espectro electromagnético, deberían fomentarse y potenciarse los escenarios pertinentes para que haya más medios de comunicación, donde puedan presentarse posiciones diversas sobre temas de interés social. Eso, sin entrar a examinar, por escapar al objeto propio de la acción de tutela, otro tipo de efectos o impactos que los hechos enunciados puedan tener, como, por ejemplo, en ámbitos económicos, políticos, o sociales.

52. Ahora bien, revisado el escrito de petición de tutela, la parte actora advierte que la vulneración de su derecho a la información tiene lugar en el momento en que decide ver los programas de televisión que transmiten los canales privados, luego de culminar su jornada de trabajo, pero encuentra una única oferta: la presentación del consejo de ministros. Ese aspecto es relevante porque para amparar el derecho alegado como vulnerado, resulta pertinente 1) examinar el horario en que normalmente se transmiten los programas más importantes por los canales públicos y privados, y 2) determinar la forma en que se puede ver menoscabado el pluralismo informativo.

53. En concordancia con la Ley 182 de 1995, la franja horaria comprendida entre las 7:00 pm y las 10:30 pm, conocida como "Triple A", es el momento del día en el que las personas suelen ver contenidos de producción nacional, dentro de los que se encuentran, entre otros programas, los noticieros transmitidos por canales públicos y privados. Es, entonces, un horario estelar para que la ciudadanía reciba información sobre los acontecimientos más importantes de la vida nacional e incluso pueda acceder a contenidos relacionados con el ocio, el deporte, la cultura y el entretenimiento. No obstante, el hecho de que las transmisiones hayan ocurrido durante esta franja televisiva no significa que, en otros horarios, no exista vulneración a las prerrogativas fundamentales, sino que, se trata de una afectación agravada, como se verá a continuación.

54. Lo que se observa de cara a las situaciones padecidas por la parte actora es que con las transmisiones del consejo de ministros que ya tuvieron lugar y las que eventualmente pueden presentarse hacia el futuro, se desconoce la garantía del pluralismo informativo que hace parte del derecho a la información. Esto, en razón a que la limitada oferta de canales

a la que tienen acceso los ciudadanos que no cuentan con una suscripción a un sistema de televisión directa por satélite, como es el caso de María Cristina Cuéllar Cárdenas, hace que la pluralidad en la información se desvanezca completamente cuando el Presidente dispone que deben transmitirse los consejos de ministros.

55. En conclusión, la transmisión de los consejos de ministros, principalmente en el horario en mención, pero no únicamente en este horario, a través de los canales privados de televisión, así como en el canal Uno, de propiedad pública, pero entregado en concesión a particulares, y en los canales locales, regionales y comunitarios vulnera el derecho constitucional fundamental a la información en sus dos componentes: por una parte, suprime la libertad de no informarse, al excluir la posibilidad, para quienes únicamente disponen del acceso a la televisión abierta, de no enterarse de lo que se divulgue en los consejos de ministros, sin que ello implique la opción de autoexcluirse del servicio público, desconectando el instrumento que da acceso a la televisión (televisor o aparato que permite el acceso a la transmisión en vivo de la emisión televisiva – *streaming*-). La alternativa de no acceder a la televisión, para ejercer el derecho a no informarse, es, en sí misma, contraria a los derechos y valores constitucionales que se encuentran en juego en el servicio público televisivo y que fueron descritos en esta sentencia. En otras palabras, apagar el instrumento de acceso a la televisión no es una opción constitucionalmente válida para compensar la trasgresión al derecho a la información, porque ello implicaría la exclusión respecto del servicio público.

56. Por otra parte, suprime la pluralidad informativa, porque fuerza a los televidentes a informarse de una única fuente, con una sola versión de los hechos, lo que resulta agravado porque dicha fuente es oficial y dispone de la legitimidad y suposición de veracidad, propia de quien ejerce la mayor autoridad en el Estado colombiano. Este atentado al pluralismo informativo no resulta subsanado, por el hecho de que, en otros espacios u otros horarios, exista la posibilidad de tener acceso a otras fuentes informativas o a otras versiones o interpretaciones de los hechos, ya que, el derecho fundamental a la información fue vulnerado, de manera irremediable, en un espacio televisivo en el que los usuarios del servicio no tuvieron la posibilidad de ejercer adecuadamente su prerrogativa constitucional. Dicha vulneración tampoco se convalida por el ejercicio del derecho de réplica, de contenido, naturaleza y alcance diferente al de la información, porque, aunque este permite la expresión de ideas diferentes a las presentadas en la difusión oficial, la réplica no es simultánea y, en todo caso, no subsana la falta de opciones informativas simultáneas y la supresión de la posibilidad de no informarse en tiempo real, durante el espacio en el que se trasmite el consejo de ministros.

57. Por lo anterior, la Sala ordenará al Presidente de la República, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y a la CRC, que no se reincida en la conducta vulneradora del derecho a la información y, por lo tanto, en términos generales, no se transmitan más los consejos de ministros a través de canales privados de televisión, del canal Uno, ni en los canales locales, regionales y comunitarios de televisión abierta, en la medida que vulneró y podría seguir vulnerando el derecho fundamental a la información de María Cristina Cuéllar Cárdenas. Aunque la acción de tutela únicamente se dirigía a amparar el derecho a la información por la difusión de los consejos de ministros en los canales privados, en el informe rendido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, CRC, dicha autoridad precisó que la facultad presidencial de intervenir los canales también se predicaba de los otros canales, como los regionales y locales, razón por la cual la orden no se limitará a los canales privados.

58. La razón por la cual dicha limitación solo aplica respecto de los canales privados de televisión, del canal Uno y de los canales (públicos y privados) locales, regionales y comunitarios de televisión abierta y no respecto de los públicos de carácter nacional, es que existe una injerencia permitida por la ley desde el poder central en la determinación de los contenidos, temas y opiniones que en estos últimos se adoptan y divulgan. Adicionalmente, porque los canales locales, regionales y comunitarios de televisión no son medios de difusión de la información del Gobierno Nacional, sino tienen una función constitucional derivada de la autonomía de las entidades territoriales.

59. Los canales oficiales de televisión nacional: Señal Colombia o el Canal Institucional, que son administrados por Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC, son los únicos que mantienen la posibilidad de transmitir dichos contenidos, lo que permite que aquellas personas que desean seguir detenidamente todas las sesiones de los consejos de ministros lo puedan hacer. Ahora bien, esta decisión se profiere sin perjuicio de las competencias de los jueces encargados de la acción de cumplimiento, respecto del carácter reservado que tienen los consejos de ministros, prevista en el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 o de la determinación de la naturaleza de los consejos de ministros, como alocución presidencial.

2.4. Conclusiones

60. La Sala negará y se abstendrá de pronunciarse, respectivamente, en relación con las solicitudes de reconocimiento de personería jurídica y de coadyuvancia presentadas por Wilson Hernando Bejarano García y María

Leonor Villamizar Corzo, tras establecer, en el caso del primero, que no coadyuvó, y en el caso de la segunda, que no manifestó de cuál parte procesal fungía como coadyuvante.

61. También negará las solicitudes de desvinculación presentadas por Plural Comunicaciones SAS y RCN Televisión SA, teniendo en cuenta que la decisión aquí adoptada, si bien no los hace responsables de la violación, tiene repercusiones respecto de ellas.

62. Finalmente, la Sala concederá el amparo, tras encontrar que con las transmisiones de los consejos de ministros se vulneró el derecho fundamental a la información de María Cristina Cuéllar Cárdenas, razón por la cual se ordenará al Presidente de la República, a la Presidencia de la República (DAPRE) y a la CRC que no se transmitan las sesiones del comentado cuerpo consultivo a través de los canales privados de televisión, del canal Uno y de los canales locales, regionales y comunitarios de televisión abierta.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de reconocimiento de personería jurídica presentada por Wilson Hernando Bejarano García, por las razones expuestas.

SEGUNDO: ABSTENERSE DE RESOLVER la solicitud de coadyuvancia presentada por María Leonor Villamizar Corzo, por las razones expuestas.

TERCERO: NEGAR las solicitudes de desvinculación presentadas por Plural Comunicaciones SAS y RCN Televisión SA, por las razones expuestas.

CUARTO: AMPARAR el derecho constitucional fundamental a la información de María Cristina Cuéllar Cárdenas, de conformidad con los motivos expresados.

QUINTO: ORDENAR al Presidente de la República, a la Presidencia de la República (DAPRE) y a la CRC que, una vez notificada esta providencia, no se reincida en la conducta vulneradora y, por consiguiente, no transmitan los consejos de ministros a través de los canales privados de televisión, del

canal Uno y de los canales locales, regionales y comunitarios de televisión abierta, de conformidad con los motivos expresados en esta sentencia.

SEXTO: **NOTIFICAR** la presente decisión a las partes por el medio más expedito (artículo 30 del Decreto 2591 de 1991), enviándoles copia de la decisión que se adopta y advirtiéndoles que para interponer cualquier recurso y/o solicitud contra ésta deberán dirigirlo, dentro del término legal, al correo electrónico dispuesto por la Secretaría General para tal fin¹⁴.

SÉPTIMO: En caso de no ser impugnada esta decisión, **REMITIR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

OCTAVO: Por Secretaría General de esta corporación, **PUBLICAR** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE Y CÚMPLASE,

Fallo discutido y aprobado en sesión de Sala de la misma fecha.

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA

¹⁴ secgeneral@consejodeestado.gov.co.