



989

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION CUARTA
SUB SECCION B**

Bogotá D. C., noviembre tres (03) del año dos mil cinco (2.005)

MAGISTRADA : DOCTORA BEATRIZ MARTÍNEZ QUINTERO
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
INTERESES Y BIENES PÚBLICOS, LOS
INTERESES DIFUSOS Y EL MEDIO AMBIENTE
"PROTEGER"
EXPEDIENTE : 03-01803

ACCIÓN POPULAR

La FUNDACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES Y BIENES PÚBLICOS, LOS INTERESES DIFUSOS Y EL MEDIO AMBIENTE - PROTEGER -, por intermedio de apoderado judicial, acude ante esta jurisdicción en ejercicio de la acción popular, prevista en el artículo 88 de la C. P., con las siguientes pretensiones:

1. Se establezca la vulneración a la moralidad administrativa por parte de los demandados NACIÓN -- MINISTERIO DE COMUNICACIONES -- COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN.
2. Se establezca la vulneración por parte de RCN TELEVISIÓN S. A., TV CIUDAD LTDA Y CARACOL TELEVISIÓN S. A. de los derechos colectivos tales como: Ley 472 de 1998... d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes del uso público (El espectro electromagnético utilizado para la televisión es un bien de uso público); e) la defensa del patrimonio público. (el espectro electromagnético utilizado para la televisión es un bien de uso público); f) La defensa del patrimonio cultural de la nación; g) La seguridad y salubridad públicas (los discapacitados no entienden los mensajes sobre catástrofes y otros que se transmitan por TV); h) El acceso a una

infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; i) la libre competencia económica; j) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna (la televisión es un servicio público claramente definido así por la Ley); l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; n) los derechos de los consumidores y usuarios, (los discapacitados y todos nosotros que en potencia podemos ser discapacitados en cualquier momento son consumidores y/o usuarios del servicio de televisión) y también con relación a los derechos fundamentales subyacentes a los derechos colectivos tales como el de igualdad, e información, por no tener la población con discapacidad auditiva un verdadero acceso a la información, la educación y la cultura que deben brindar a toda la población en general.

Y en consecuencia, para que cese la vulneración de tales derechos, se solicita:

3. Que se ordene al demandado NACIÓN – MINISTERIO DE COMUNICACIONES – COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN, garantizar efectivamente xxxxxxxxxx el acceso a la población con discapacidad auditiva, al servicio público de televisión, sea este prestado por el Estado o por sus concesionarios, teniendo en cuenta las obligaciones establecidas en la ley y la Constitución, en materia de acceso a la información a la población con discapacidad auditiva.
4. Que se ordene a las compañías: RCN TELEVISIÓN S. A., TV CIUDAD LTDA y CARACOL TELEVISIÓN S. A., realizar todas las construcciones, estructuras y adaptaciones necesarias que garanticen el acceso físico al conocimiento de la información televisiva ajustado a lo exigido por la CN y la ley para las personas con discapacidades físicas auditivas con el fin de que se dé cumplimiento a lo estipulado en la norma violada con respecto al tema, dándose así una accesibilidad completa a la población en general, sobre el conocimiento de la información que emiten, en ejercicio de un servicio de comunicación.
5. Que se ordene a los demandados al pago de las costas y multas que ordena la ley,
6. Que se ordene a los demandados el pago a favor de la demandante de los incentivos previstos en la ley 472 de

1998, arts. 39 y 40.

7. Se me reconozca personería para actuar en este proceso."

ANTECEDENTES

En forma integrada, la demanda y su escrito de reforma exponen los siguientes:

A la luz de la Ley 182 de 1995 la televisión es un servicio público vinculado a la opinión pública y cultural del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales, y el cual se presta por entidades privadas concesionarias como RCN TELEVISIÓN S. A., TV CIUDAD LTDA y CARACOL TELEVISIÓN S. A., entre otras.

El servicio de televisión busca formar, educar, informar veraz y objetivamente, y recrear de manera sana, para así satisfacer las finalidades sociales del Estado; promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades; fortalecer la consolidación de la democracia y la paz; y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local, teniendo en cuenta el respeto a la igualdad, así como la responsabilidad social de los medios de comunicación, entre otros principios.

Aduce el libelista que la población con alguna discapacidad auditiva, no puede acceder al sistema de información, porque las entidades concesionarias carecen de los sistemas técnicos necesarios para ello, como serían el servicio de interpretación de lengua de señas o la

tecnología closed caption o texto escondido, etc.; precisando que los utilizados no permiten el conocimiento de la información emitida por parte de la población en general, como lo establece la Constitución, la Ley y las demás normas concordantes al respecto.

Recuerda que dichas entidades tienen el deber de prestar sus servicios a todas las personas y en especial a las discapacitadas, proporcionándoles los medios necesarios para lograr una accesibilidad segura y eficiente en orden a informarse, educarse, recrearse etc.; insistiendo en que la regulación vigente busca velar por una verdadera aplicación del principio de igualdad en pro de hacer efectivos los derechos colectivos consagrados en las leyes 324 de 1996, 182 de 1995 y 361 de 1998, que adjudicó al Ministerio de Comunicaciones la obligación de expedir la resolución correspondiente al derecho a la información de personas con discapacidad auditiva, especificando las garantías con las que contarían para que el emisor del programa no vulnere su derecho; sin que, en su decir, dicha resolución estuviere tan siquiera en proyecto.

Señala que para proteger el citado derecho, la Comisión Nacional de Televisión expidió el Acuerdo 038 de junio de 1998, revocándolo a través del acuerdo 048 de diciembre del mismo año, sin esperar las resultas del proceso de nulidad instaurado contra aquél, y cuyo fallo se profirió dos años después (marzo de 2000), señalando que si dicho actos no se hubiere revocado, tampoco se habría declarado nulo por no afectarlo ningún vicio de incompetencia.

Recabando que la Comisión está obligada a regular el tema en específico y que el Ministerio, por su parte, debe trazar los lineamientos generales, indica que éste último expidió la Resolución 1080 del 05 de agosto de 2002, para fijar los "criterios aplicables a la programación de

televisión para la población sorda", bajo una normatividad confusa, contradictoria y restrictiva al máximo de los derechos de los discapacitados, en cuanto permite que los operadores cumplan con la obligación de establecer sistema de interpretación con tan sólo tres programas mensuales de tipo de largometraje, dramatizados e infantiles¹ y un solo noticiero diario, y que a pesar de parecer extender el radio de acción de la reglamentación al definir las emisiones televisivas de interés cultural, los operadores la incumplen y el Ministerio de Comunicaciones omite exigirla; destacando que aquélla es más laxa que la establecida en el revocado Acuerdo 038.

Anota igualmente que sólo el 05 de marzo de 2003, entre 5 y 6 años después de haber otorgado la operación de canales de televisión mediante licitación pública, exigiendo la inclusión de sistemas de subtitulación o lenguaje manual para garantizar el acceso al servicio de los limitados auditivos, la Comisión expidió el Acuerdo 05 permitiendo a los operadores el uso de cualquier sistema técnico existente.

Recaba que hasta el momento, ni el Ministerio ni la Comisión han realizado la labor que les encarga la ley frente al tema en discusión, afectando así a las personas con algún tipo de discapacidad auditiva, y transgrediendo la moralidad administrativa, debido a su indebido desempeño y a la omisión de sus funciones sin explicación razonable.

Dice que a la luz de los artículos 4, 13 y 77 de la Ley 324 de 1996, el Estado debe garantizar que por lo menos en uno de los programas informativos diarios de audiencia nacional se incluya traducción a la Lengua Manual Colombiana; al igual que en los programas de interés general, cultural, recreativo, educativo y social.

¹ Artículo 5 Resolución 1080 de 2002.

En concepto del actor, no existe una verdadera aplicación del derecho a la igualdad a toda la población en general, ni por parte de los entes públicos encargados de la problemática denunciada, ni por parte de los canales de televisión privada, que obtienen rentabilidad explotando un servicio público sin cumplir las obligaciones constitucionales y legales en relación con las personas discapacitadas, privadas del derecho a la información, a la recreación, a la cultura, etc., por no existir en la actualidad ningún programa de tal índole.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DEMANDA

Precisa el accionante que todas las personas con alguna discapacidad deben tener accesibilidad a los medios masivos de comunicación como la televisión, para así tener igual oportunidad de información a la que tienen el resto de las personas.

Ilustra que la discapacidad auditiva comprende al limitado auditivo, como expresión genérica que define a una persona con pérdida auditiva; al sordo, cuya pérdida supera los noventa decibeles impidiéndole adquirir y utilizar el lenguaje oral en forma adecuada; y al Hipoacusico, con disminución parcial de la audición.

Como medios de ayuda para tales limitaciones, cita al "Servicio de interpretación de lengua de señas Colombia", realizado por un intérprete, y la "Tecnología CLOSED CAPTION o texto escondido", que aparece como texto en blanco sobre un fondo negro, mediante el cual se traduce a texto, el contenido de un programa televisivo o de vídeo, incluyendo la información sonora del contexto, las expresiones,

los estados de ánimo, la música, los signos y los símbolos.

Dice que de acuerdo con los artículos 13, 16, 20 y 47, existe la obligación de respetar y propender por que se garantice un verdadero derecho a la información, así como la adecuada canalización de los medios de comunicación a toda la población, por tratarse de un derecho inherente a todas las personas sin ningún tipo de discriminación, menos aún por limitaciones físicas, porque los conceptos de accesibilidad a la información, libertad de conocimiento, educación y recreación a través de la televisión, se estableció para todas las personas que habitan el territorio nacional.

Con base en lo dispuesto por los artículos 1, 43 a 46 y 66 a 69 de la Ley 361 de 1997; 4 de la Ley 324 de 1996 y 1 a 2 de la Ley 182 de 1995, aduce que todos los organismos involucrados de una u otra manera con el manejo de los medios de comunicación, están obligados a cumplir los principios, derechos y garantías que dichas normas establecen para la colectividad, y en especial para las personas con limitaciones auditivas.

Asevera que la revocatoria del Acuerdo No. 38 de 1998 de manera unilateral e inexplicable, constituyó una transgresión del derecho a la moralidad administrativa por parte del Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión, porque dicho cuerpo normativo regulaba la materia en alusión y tenía plena validez jurídica, según los análisis efectuados por la Sección Primera y la Sala de Consulta del Consejo de Estado. A la misma conclusión llega al observar que sólo al cabo de 5 años de emitido el acuerdo revocado, la Comisión expidió una reglamentación inocua (Acuerdo 05 de 2003), reflejando poca credibilidad y responsabilidad en el desarrollo del tema, al igual que el Ministerio, cuya regulación tilda de confusa e incompleta (Resolución

1080 de 2002).

De los entes privados que operan el servicio, predica total desapego al interés general inmerso al servicio de televisión, proveniente de utilizarse para informar a la Comunidad, por abstenerse de adaptar sus programas para llevar la información a las personas con limitación auditiva, amparándose en la actividad pasiva y negligente de las autoridades públicas respecto a la específica regulación del tema, ni siquiera para las transmisiones de interés cultural e informativo, como lo ordena la Ley 361 de 1997 y la Constitución Política, valiéndose para ello del Sistema de Interpretación de Lengua de Señas Colombia, ó de la Tecnología Closed Caption que no requiere de ningún tipo de interpretación.

ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue admitida por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, mediante auto proferido el 22 de enero de 2004, en sede del recurso de apelación interpuesto contra el auto de rechazo que en su oportunidad emitió esta Corporación (*Fls. 56 a 61, Cuad. No. 1*), ordenándose notificar personalmente al señor Agente del Ministerio Público, junto con los representantes legales del Ministerio de Comunicaciones y de la Comisión Nacional de Televisión, así como de las sociedades Caracol Televisión S. A., TV Ciudad Capital Ltda y RCN Televisión. Igualmente, se dispuso notificar al señor Defensor del Pueblo y publicar el proveído admisorio.

Las autoridades demandadas contestaron oportunamente la demanda mediante los escritos visibles a folios 152 a 155, 174 a 167, 171 a 183, 186 a 202 y 205 a 223.

Con auto del 25 de mayo de 2004, fue aceptado el escrito de reforma de la demanda que reposa en los folios 120 a 131, cuyas contestaciones aparecen a folios 279 a 292, 293 a 307, 315 a 332 y 364 a 367.

Mediante auto calendarado 17 de agosto de 2004, el despacho sustanciador vinculó al proceso al representante legal de la Casa Editorial "El Tiempo", mediante la notificación del auto admisorio de la demanda, quien a su turno, allegó el escrito de contestación obrante a folios 388 a 402.

El 19 de octubre del mismo año, se inició la audiencia de pacto de cumplimiento dispuesta mediante auto del 27 de septiembre que antecedió, la cual continuó el 15 de febrero del año en curso, siendo declarada fallida por la inexistencia de acuerdo sobre el punto en discusión.

El 23 de febrero se abrió a pruebas el proceso, decretando como tales las documentales anexadas a la demanda y a los escritos de contestación de TV Ciudad Ltda, Comisión Nacional de Televisión, Caracol Televisión y Casa Editorial "El Tiempo", junto con las aportadas dentro de la audiencia declarada fallida. Al tiempo, se ordenó librar los oficios solicitados en el numeral 3° de la relación probatoria contenida en la contestación de TV Ciudad Ltda; al igual que los requeridos en los numerales 2 y 3 del escrito de contestación de RCN Televisión.

De la misma forma, se negaron las declaraciones de que tratan los numerales 2. 1. y 2. 2. del acápite de pruebas que contiene la contestación a la reforma del libelo, presentada por la Comisión Nacional de Televisión.

966

Dichas disposiciones en materia probatoria, se adicionaron mediante providencia calendada 18 de marzo de 2005, en la forma y términos que allí se establece (Fls. 607 a 613, Cuad. No. 2).

Con auto expedido el 24 de agosto pasado, confirmado en sede del recurso de reposición interpuesto en su contra (Fls. 867 a 869, Cuad. No. 2), se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión. Dentro del término concedido al efecto, sólo los demandados hicieron uso de tal derecho, con los escritos obrantes a folios 858 a 863, 882 a 897, 898 a 904, 920 a 936, 937 a 956 y 959 a 961 de este cuaderno.

ARGUMENTOS DE LAS AUTORIDADES Y EMPRESAS DEMANDADAS

Por razones de orden metodológico, se integran los expuestos en los escritos de contestación a la demanda y a su reforma, como sigue:

MINISTERIO DE COMUNICACIONES

A través de apoderado judicial, el Ministerio de Comunicaciones manifestó su oposición frente a las pretensiones de la demanda, arguyendo que los criterios aplicables a la programación de televisión para la población sorda, fueron fijados a través de la resolución 1080 de 5 de agosto de 2002, publicada el día 10 del mismo mes, en el diario oficial No. 44.896.

Precisa que los demás temas planteados en el libelo, conciernen a la Comisión Nacional de Televisión como organismo autónomo e independiente del Ministerio de Comunicaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la C. P., y lo analizado en la Sentencia C-

310 de 1996; correspondiéndole en su decir, la vigilancia de los operadores de televisión, sin que dicha Cartera pueda opinar respecto a la conducta de aquéllos.

T. V. CIUDAD LTDA

Mediante su escrito de contestación, T. V. CIUDAD LTDA. adujo no ser operadora ni concesionaria del servicio de televisión, por carecer de vínculo contractual alguno con la Comisión Nacional de Televisión; aclarando que tan sólo produce algunos de los programas emitidos a través del canal local para Bogotá denominado City TV, cuyo operador y concesionario es la Casa Editorial "El tiempo".

Indica que a partir de la expedición del Acuerdo No. 005 de 2003, los operadores y concesionarios del servicio de televisión están obligados a implementar los sistemas que garanticen el acceso a aquél en los términos y condiciones que allí se establecen; y que desde ese momento ha prestado a la CASA EDITORIAL EL TIEMPO S. A. los servicios de inclusión en algunos programas del mencionado sistema de acceso, por solicitud de su contratante, no obstante estar exonerado de dicha obligación dada su connotación particular.

Indica que al momento de revocar el Acuerdo 038 de 1998, la Comisión no podía tener en cuenta un fallo inexistente; y que independientemente de ello, su función reglamentaria fue cumplida a través del Acuerdo 05 de 2003 que definió los sistemas que garantizan el acceso a la información de las personas con limitaciones auditivas, y la resolución 802 del 24 de octubre del mismo año, que estableció la fecha a partir de la cual debía implementarse dichos sistemas, señalando que desde ella, el noticiero diario producido por TV Ciudad Ltda tiene incluido el sistema de intérprete de señas.

108

Por no ser una entidad operadora, concesionaria ni prestataria del servicio público de televisión, sino una empresa dedicada a la producción, edición, postproducción, grabación, reproducción de programas de televisión, cine ó radio y la explotación del negocio de la publicidad, propaganda y mercadeo, manifiesta su imposibilidad de responder por la supuesta violación de los derechos colectivos cuya protección solicita el actor popular.

Para finalizar, propone las excepciones de falta de legitimación en la persona del demandado y caducidad, por no ser ella la concesionaria ni operadora del servicio de TV, y porque con la resoluciones 1080 del 5 de agosto de 2002 del Ministerio de Comunicaciones, 802 del 24 de octubre de 2003, y el Acuerdo 05 del 13 de marzo de 2003, ambos de la Comisión Nacional de Televisión, no habría amenaza ni peligro alguno para los derechos invocados.

COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN

La Comisión Nacional de Televisión comienza su defensa negando que la población sorda no tenga acceso al sistema de información televisivo, al amparo de la normatividad existente.

Desconoce la grave omisión y negligencia a la que alude el accionante, por la inaplicación de las Leyes 324 de 1996 y 182 de 1995, en cuanto el marco jurídico para el acceso a la información televisiva de las personas con discapacidad auditiva, y para la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de los concesionarios, fue diseñado a través del Acuerdo 05 y de la Resolución 802, ambas de 2003; acotando además que el Ministerio de Comunicaciones cumplió también con su deber mediante la resolución 1080 de agosto de 2002.

269

Explica que la revocatoria del Acuerdo 038 de 1998, obedeció a las competencias que la Ley 361 de 1997 asignó a la Comisión y al Ministerio de Comunicaciones, algunas de las cuales son concurrentes.

Así, considera cumplidas todas las obligaciones constitucionales y legales que se le han otorgado, al tiempo que propone como excepciones de fondo las que denomina "Improcedencia de la Acción popular por la Inexistencia de acciones u omisiones atribuibles a la Comisión nacional de televisión que vulneren o amenacen los derechos colectivos alegados" e "Improcedencia de la acción popular por inexistencia de un daño contingente o actual a un derecho colectivo".

Refiriéndose a la primera de ellas, tilda de contradictorias las afirmaciones hechas por el actor, e interpretadas confusamente varias normas legales que invoca, sin un análisis serio ó direccionado a endilgar la responsabilidad de la Comisión en la violación del derecho colectivo.

En su concepto, los reproches hechos a la Comisión por la supuesta demora en la expedición del conjunto normativo que permitiere a los discapacitados auditivos acceder a la información televisiva; y por la posterior expedición de una reglamentación que se califica de inocua e irresponsable, se alejan de la realidad fáctica y jurídica, dada la inexistencia de criterios para establecer el momento a partir del cual se vulneraron o amenazaron los derechos colectivos, enlistando como posibles opciones, la revocatoria del Acuerdo No. 38 de 1998, el otorgamiento de las concesiones de espacio o canales a cada operador y la expedición del acuerdo 05 de 2003.

Independientemente de ello, hace notar que al momento de instaurarse la acción popular, la Comisión ya había expedido la normatividad requerida, haciendo que aquella sea incompatible con su carácter preventivo, y que, por lo mismo, la demora de la reglamentación vulnere o amenace los derechos colectivos que predica el libelo.

Aclara que en materia de reglamentación, el Ministerio y la Comisión tenían competencias concurrentes, ya que mientras al primero correspondía establecer los criterios para determinar los programas que debían permitir la comprensión de las personas con limitaciones auditivas, a la segunda atañía la determinación de los mecanismos técnicos y operativos que debían cumplir los operadores para tales fines.

Recaba que la Comisión cumplió con su tarea a través del Acuerdo 05 de 2003 y de la resolución 802 del mismo año, que determinan los Sistemas implementables por parte de los concesionarios para permitir el acceso a la información de las personas discapacitadas auditivamente; sus aspectos técnicos; la obligación de informar a la Comisión sobre los programas y horarios en los cuales serían utilizados; y las fechas a partir de las cuales los concesionarios debían emplearlos.

Señala que acorde con el artículo 13 de la Ley 182 de 1995, el proyecto de Acuerdo 05 contó con una etapa de publicidad para que los interesados se pronunciaran sobre su contenido, recibándose comentarios de City TV y de la Asociación de Sordos de Buga; y que antes de su publicación, se realizaron diversos estudios y análisis públicos, en los que participó entre otros, el Instituto Nacional para Sordos –INSOR-, presentando una propuesta conjunta con la Federación Nacional de Sordos de Colombia – FENASCOL –, sin que

la Fundación Proteger hiciera algún tipo de observación ó recomendación para hacerla lo más eficiente posible.

De manera que, afirma, la reglamentación contenida en el Acuerdo 05 fue producto de la interacción de varias entidades públicas y privadas que aunaron esfuerzos con miras a permitir el acceso de las personas con limitaciones auditivas a la información televisiva.

En relación con el segundo argumento exceptivo, deniega la supuesta violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa porque tal determinación se elabora a partir de la transgresión de normas de estirpe superior; anotando que a la luz de la jurisprudencia, no toda ilegalidad atenta contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, ya que además se requiere probar la mala fe de la administración y la vulneración de otros derechos colectivos.

Advierte que a la Comisión no puede atribuírsele ninguna acción u omisión que desconozca normas superiores; y que el reproche del actor tiene que ver con su disconformidad respecto al Acuerdo 05 de 2003, no por haberse expedido, sino por considerar que omite regular en forma efectiva el acceso a la información televisiva.

Por último, señala que el Acuerdo 05 y la Resolución 802 de 2003, se encuentran vigentes y que su contenido se reputa legal en virtud del principio de legalidad de los actos administrativos.

RCN TELEVISIÓN S.A.

A través de apoderado, RCN TELEVISIÓN S. A. manifiesta estar cumpliendo con lo ordenado por la ley, a través de la modalidad de "titulación", incorporando títulos que permiten la lectura por parte de las

970

personas sordomudas, sin que en ninguna parte del Mundo, dicho sistema opere en forma continua durante los 7 días de la semana, en las 24 horas que tiene cada uno de ellos.

En síntesis, dice que el tema de acceso de la población sordomuda a la información televisiva, ya fue reglamentado por el Ministerio de Comunicaciones y por la Comisión Nacional de Televisión, a través de la Resolución 05 del 08 de agosto de 2002, el Acuerdo 13 de marzo de 2003 y la resolución 802 del mismo año; aduciendo que ha cumplido todas las normas reglamentarias vigentes, en las condiciones y proporciones establecidas por las autoridades competentes.

Bajo la denominación de excepción, alude a la "Incompetencia del Tribunal para conocer del proceso en cuanto a RCN TELEVISIÓN S. A. se refiere", por ser una entidad particular que explota una concesión hecha por el Estado y cuyos actos comerciales se regulan por el derecho privado, por normas especiales y por la reglamentación que para algunos aspectos ha expedido la Comisión Nacional de televisión; aplicándosele en consecuencia el factor residual de competencia que establece la parte final del artículo 15 de la Ley 472 de 1998.

Advierte que el demandante instó una acción idéntica contra RCN TELEVISIÓN S. A., ante el Juzgado 38 Civil del Circuito, como Juez natural a cuyo cargo se encuentra el conocimiento de los conflictos que con dicha empresa se relacionan; de modo que el Tribunal carecería de jurisdicción para vincularla a través de la sentencia que haya de definir el proceso.

Con el mismo alcance exceptivo, glosa la "Improcedencia de la Acción Popular por inexistencia de acciones u omisiones atribuibles a RCN Televisión S. A. que hayan violado o amenacen violar los derechos

923

colectivos, o cualquier otra que pueda ser su denominación", apoyándose en que RCN ha cumplido con lo ordenado por las autoridades competentes encargadas de reglamentar el servicio público de televisión y que en desarrollo de dichas disposiciones ha utilizado el método de subtitulación en el noticiero diario y en los demás programas que establece el reglamento vigente respecto a los discapacitados auditivos.

Estima que el derecho a la moralidad administrativa, es un concepto ajeno a la conducta de RCN como persona de derecho privado; que respecto de los otros derechos como el goce de un ambiente sano y el acceso a la infraestructura de los servicios, no se encuentra relación alguna con el tema discutido; y que el hecho de que todos los Colombianos sean usuarios del servicio público de televisión, no implica que las técnicas alternativas de utilización para discapacitados deban presentarse en la totalidad de las horas de programación de un canal ó de todos los canales, cuando son medios excepcionalmente dirigidos a dicho sector.

Acota que RCN no es la autoridad encargada de reglamentar la Ley para hacerla efectiva, y que al someterse a lo dispuesto por quien tiene dicha facultad, no incurre en acción ni omisión que propicien violación alguna.

De la misma manera, esgrime la excepción de "Inexistencia del daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos e intereses colectivos, de los derechos de los consumidores y usuarios, o cualquier otra que sea su denominación", fundamentada en que los medios de comunicación que tienen consigo el sonido como fuente de ejecución, no se encuentran destinados a los discapacitados auditivos; añadiendo que al cumplir con las imposiciones reglamentarias, RCN

no causa ningún daño a la colectividad de discapacitados auditivos, porque lo que está haciendo es cumplir con lo exigido por la autoridad para que puedan acceder al medio.

Por último, invoca la excepción de oficio, para que como tal se declaren los hechos que la constituyan y resulten probados dentro del proceso.

CARACOL TELEVISIÓN S. A.

A través de su escrito de contestación, CARACOL TV señaló que la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del estado, cuya prestación se hace por medio de concesión a las entidades públicas, a los particulares y a las comunidades organizadas; siendo CARACOL TELEVISIÓN S. A. una de ellas, en desarrollo del "Contrato de Concesión del Canal Nacional de Televisión Privada No. 2", bajo el número 136, celebrado con la Comisión Nacional de Televisión.

Dice que en cumplimiento del citado contrato y de las normas vigentes, el canal cuenta con la tecnología de texto escondido ó "Closed Caption", contratado con la firma "Backup en Línea Ltda"; y que en la actualidad existe una normatividad para garantizar el acceso a la información de personas con limitaciones auditivas (resolución 01080 de 2002, acuerdo 05 de 2003 y resolución 802 de 2003).

En su concepto, el demandante desconoce la actual operancia del sistema Closed Caption, y el reproche hecho a la obtención de provecho económico por desarrollar el contrato de concesión del servicio, desconoce la Constitución y la Ley.

Señala que como concesionaria, CARACOL ha cumplido a cabalidad

925

con su contrato y con las instrucciones del máximo ente regulador en Colombia, sin emitir ninguna calificación en relación con la potestad de reglamentar las leyes. Al tiempo, precisa que la acción popular es improcedente para buscar declaraciones sobre la legalidad de las reglamentaciones expedidas.

A título de excepciones propone las que denomina "Improcedencia de la acción popular por inexistencia de acciones u omisiones atribuibles a Caracol Televisión que hayan violado o amenacen violar los derechos colectivos mencionados en la demanda"; "Improcedencia de la acción popular por existir la reglamentación que define los sistemas que garantizan el acceso de las personas con limitaciones auditivas al servicio público de televisión y cumplir con ella CARACOL TV"; y "Falta de Legitimidad por Pasiva en cuanto a las pretensiones relacionadas con la moralidad administrativa".

Para fundamentarlas, comienza por precisar que el Estado conserva la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos, a pesar de delegar su prestación a través de concesión, y que ello fue expresamente reconocido por las cláusulas primera y quinceava de su contrato de concesión.

Dice que la obligación de garantizar a la población sorda el acceso a la información a través del servicio de televisión, la conducta del concesionario está determinada por las Leyes 335 de 1996 y 361 de 1997, reglamentadas por el Gobierno y la Comisión Nacional de Televisión a través de las resoluciones 1080 de 2002, 802 de 2003 y del Acuerdo 05 de éste último año, sosteniendo que CARACOL TELEVISIÓN los ha aplicado con rigurosa disciplina, sin que por lo mismo haya ocasionado alguna afrenta a los derechos colectivos.

976

Resalta que por estar operando el sistema de texto escondido "Closed Caption", no ha lesionado el derecho colectivo de las personas con limitaciones auditivas.

Estimando que la acción popular fue motivada por la ausencia de reglamentación de las leyes 324 de 1996 y 361 de 1997, cuando aquélla ya se había expedido al momento de impetrarse la acción, reprochando el que a pesar de ello, el actor hubiere aludido en la demanda a su supuesta inexistencia.

Asevera que CARACOL carece de legitimación en la causa por pasiva en cuanto refiere a la supuesta transgresión del derecho a la moralidad administrativa, por no ser una persona jurídica de derecho público; resultándole ajena cualquier posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria colocada en cabeza del Gobierno Nacional y limitándose tan sólo a prestar el servicio público televisión, porque así lo autoriza la Constitución, la Ley y el contrato que para tal efecto celebró con el Estado.

Por último, solicita la declaratoria de oficio de cualquier excepción que resultare probada dentro del proceso.

**DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LA ENTIDAD
VINCULADA**

CASA EDITORIAL EL TIEMPO S. A.

A través de apoderada judicial, la Casa Editorial "el Tiempo" señaló que TV CIUDAD LTDA no es operadora, ni concesionaria del Servicio de Televisión, porque simplemente produce algunos de los programas que emite a través del canal local para Bogotá denominado City TV, sin

999

tener vínculo contractual alguno con la Comisión Nacional de Televisión.

Aclara que desde el mes de marzo de 2003, cuando se expidió el Acuerdo 05, incluyó en el canal Citytv por lo menos uno de los sistemas que garantizan el acceso al servicio de televisión a las personas con limitaciones auditivas.

Señala que tanto el Ministerio de Comunicaciones como la Comisión Nacional de Televisión expidieron la normatividad que les compete para la prestación del servicio a los limitados auditivos, según lo informan las comunicaciones del 12 de septiembre de 2003 y del 23 de marzo de 2004, remitidas a la Comisión Nacional de Televisión para darle a conocer la forma como cumplía el Acuerdo 05 de 2003.

Puntualiza que para desarrollar la Ley 361 de 1998, el Ministerio de Comunicaciones expidió la Resolución 1080 del 05 de agosto de 2002, y que aún en el evento de no haberse expedido tal reglamentación, el accionante no puede predicar ninguna acción ni omisión a cargo de las entidades privadas que se demandaron, en relación con la obligación de expedir el reglamento.

Dice que la Comisión Nacional de Televisión también cumplió su actividad reglamentaria con la expedición del Acuerdo 05 de 2003 y la resolución 802 del mismo año, de modo que la opinión del accionante sobre la reglamentación vigente no puede tenerse como un hecho, porque el legislador le otorgó al Ministerio de Comunicaciones la facultad exclusiva de reglamentar el tema, sin que la forma en que lo hizo sea objeto de discusión en el escenario de la acción popular.

Con tales cuerpos normativos, asegura que ninguna de las autoridades

públicas demandadas se han mantenido al margen del tema discutido, y que aquéllos se han cumplido a cabalidad por parte de la Casa Editorial "El Tiempo".

De la misma manera, se opuso a la supuesta vulneración de derechos colectivos, señalando que el goce a un ambiente sano, no tiene relación alguna con el acceso de las personas con limitaciones auditivas al servicio de televisión; que al momento de reglamentar el tema, las entidades públicas demandadas no han obrado de mala fe, como para predicar violación del derecho a la moralidad administrativa; que no se entiende cómo el proceder de los demandados podría poner en peligro la salud o la vida de las personas con limitaciones auditivas; y que para el presente caso, los derechos de los consumidores y usuarios se encuentran expresamente regulados pro las normas que expidieron el Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión, cumplidas a cabalidad por la Casa Editorial.

Por último, propone las excepciones que denomina "Caducidad" y "No es procedente la Acción Popular contra la Casa Editorial El Tiempo", porque en primer lugar, actualmente no existe ninguna amenaza o peligro sobre los derechos invocados por el demandante, como quiera que las resoluciones 1080 de 2002, 802 de 2003 y el acuerdo 05 de 2003, prueban la constitución de las garantías que permiten el acceso de las personas con limitaciones auditivas al servicio de televisión; y porque, de otra parte, ha cumplido con dicha normatividad, dentro de los espacios que emite a través del Canal Local City TV, con la inclusión de algunos de los sistemas que garantizan el acceso al servicio de televisión.

CONSIDERACIONES

979

No habiendo causal de nulidad que invalide lo actuado procede la sala a emitir su decisión.

La Constitución de 1991 consagró una serie de mecanismos a través de los cuales se busca la protección de la persona no sólo como ser humano individualmente considerado, sino también como miembro de una sociedad, dentro de la cual debe tomar una conducta activa a fin de evitar o impedir la ocurrencia de situaciones que de una u otra manera puedan constituir una amenaza o violación de los derechos e intereses de la comunidad a la que pertenece. A fin de hacer efectivo lo anterior, el artículo 88 de la Constitución, desarrollado por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, estableció las acciones populares, las cuales son definidas por el artículo 2º ejusdem, como "medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos".

Se considera que al introducir en nuestro sistema constitucional las acciones populares y de grupo junto con la acción de tutela como mecanismos judiciales de protección de los derechos de las personas y de la comunidad, se actualizó la Carta de los derechos fundamentales y a la vez se establecieron medios más específicos y efectivos a tal fin, de manera que se erigieron como un avance para optimizar los medios de defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la Administración pública y de los grupos económicamente fuertes.

Respecto a las acciones populares, además de su carácter público, éstas tienen como característica esencial su naturaleza preventiva, "lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la

979

lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño"... "De igual manera, dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y el goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio"... "Finalmente, hay que observar que estas acciones tienen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto **no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial**"²

Ahora bien, para concretar la eficacia de las acciones populares en la ley que desarrolla el artículo 88 de la C. P., se le dieron al juez facultades y medios instrumentales tendientes a lograr la finalidad que ellas persiguen, de garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, como son la oficiosidad en la actuación, la potestad y deber de darle prevalencia a lo sustancial y preferencia para su trámite, subsidiariedad en la aplicación de normas procesales, y discrecionalidad para adoptar medidas cautelares, entre otros.

Se predica en este caso la vulneración de los derechos de la colectividad que integran los discapacitados auditivos, a la moralidad administrativa; al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la defensa del Patrimonio Público y cultural de la nación; a la seguridad y salubridad públicas, incluyendo al prevención de

² Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1.999. Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA Méndez. Lo destacado en negrilla no es del texto.

930

981

desastres previsibles técnicamente; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; a los derechos de los consumidores y usuarios desde la óptica del derecho a la información, todos los cuales se encuentran enlistados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998; así como al principio de igualdad que preceptúa el artículo 13 de nuestra Constitución Política.

En este punto, es importante aclarar que lejos de ceñirse al individual concepto de quien activa el aparato judicial, la identificación de los derechos colectivos potencialmente vulnerables, parte de un análisis dimensional sobre el libelo demandatorio, donde los hechos allí descritos constituyen factores determinantes de tal discernimiento, porque al presentar las acciones u omisiones de las cuales se predica contenido transgresor, fijan los parámetros dentro de los que debe agotarse el examen de violación propiamente dicho.

Así mismo, ha de observarse que las excepciones propuestas por la Comisión Nacional de Televisión y por las Empresas privadas vinculadas al proceso, excluyendo la referida a la "Incompetencia del Tribunal para conocer del proceso en cuanto a RCN Televisión por ser una entidad privada", corresponden en realidad a argumentos sustanciales que cuestionan el fondo de las pretensiones, y como tal serán examinadas en esta providencia.

Dicho lo anterior, al estudio de fondo que habrá de realizarse, precede el del argumento exceptivo enunciado, bajo la siguiente orientación:

De acuerdo con la naturaleza y finalidad que el legislador asignó a las acciones populares³, resulta ínsito a su ejercicio el problema de

³ LEY 472 DE 1998.

980

responsabilidad que supone la imputación o atribución de un daño ó conducta capaz de producirlo, a una o más personas.

Frente a estos casos, el Honorable Consejo de Estado, dando aplicación al principio de economía procesal, creó la teoría del fuero de atracción como excepción a la regla general de especialidad de las jurisdicciones, en virtud de la cual esta Jurisdicción se hace competente para juzgar y condenar a personas privadas, en el evento en el cual haya coautoría en la producción de los daños, ó en el riesgo de que ellos ocurran, según se desprenda de los hechos descritos por quien activa el aparato judicial.

En estos términos se conceptuó:

"...fuero de atracción, según el cual, cuando un daño pudo haber sido causado o puede resultar imputable a una entidad pública y a uno o varios particulares, aquel arrastra a los particulares al proceso contencioso administrativo, sin perjuicio de que en la sentencia se absuelva o se condene solamente al ente oficial. Cuando en la producción del daño se plantea una causa imputable a una entidad de derecho público, el juzgamiento corresponde a esta jurisdicción, aunque se prediquen otras causas atribuibles a una o varias entidades particulares, cuyo juez natural en principio lo es el ordinario, pero que en virtud del fenómeno procesal del fuero de atracción, pueden ser juzgadas por esta jurisdicción al haber sido demandadas con la entidad estatal. En efecto, la tesis del fuero de atracción, permite que la jurisdicción de lo contencioso administrativo asuma el juzgamiento de una entidad que normalmente debe ser juzgada por la justicia ordinaria, siempre que sea demandada ante el contencioso administrativo junto con otra entidad cuyo juzgamiento sí corresponda a ésta jurisdicción. En el caso sub lite, hay lugar a

Art. 2. Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

ART. 9. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan sido violados o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

9183

aplicar esta tesis porque la demanda se dirigió también en contra del Servicio Seccional de Salud y, de los hechos expuestos en la demanda, bien pueden deducirse razones, en principio suficientes, para permitir evaluar la responsabilidad que le cabría a la entidad pública y a las privadas..."⁴

Bajo tal perspectiva, el Tribunal goza de plena competencia para juzgar la responsabilidad de la administración pública conjuntamente con la de los particulares, en contiendas jurisdiccionales emanadas de hechos idénticos, como curre en el sub lite, donde se acusa la violación de los intereses colectivos de los discapacitados auditivos tanto por parte de las entidades públicas nacionales encargadas de reglamentar su acceso a los medios de comunicación televisivos, como por las empresas concesionarias que operan los canales privados, a través de los cuales se transmiten los distintos programas a los habitantes del territorio nacional.

De manera que, sin perjuicio de que en la sentencia se absuelva o se condene solamente al ente oficial, la conducta transgresora predicada de las autoridades administrativas, arrastra a los particulares al proceso contencioso, como lo precisa la misma Sección del Consejo en providencia del 19 de febrero de 2004, deviniendo en improcedente la excepción propuesta⁵, en tanto la incompetencia predicada no se configura.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de octubre de 1998. Consejero Ponente: doctor Daniel Suárez Hernández.

⁵ Expediente 24470. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar:

"...En consecuencia, al amparo del fuero de atracción, fenómeno éste que se configura cuando un daño pudo haber sido causado o puede resultar imputable a una entidad pública y a uno o varios particulares, aquel arrastra a los particulares al proceso contencioso administrativo, sin perjuicio de que en la sentencia se absuelva o se condene solamente al ente oficial, el conocimiento del presente asunto también resulta en cabeza de esta jurisdicción."

9183

Pasa la Sala a analizar ahora el aspecto sustancial que motivó la acción impetrada, a la luz del inciso segundo del artículo 2º de la Ley 472 de 1998, determinando si las denuncias hechas por la fundación demandante constituyen un "daño contingente" sobre los derechos colectivos cuya protección se pretende, entendiendo por tal aquél que puede o no suceder, bien sea por imprudencia ó negligencia del agente que lo produce, pero que debido a su inminencia y a la posibilidad cierta de que ocurra tiene la entidad de constituir una amenaza para personas indeterminadas; ó representa algún peligro, amenaza, vulneración ó agravio para las condiciones de existencia del mismo interés colectivo, estableciendo si ello deviene de alguna acción u omisión por parte de las autoridades administrativas y/o de las empresas demandadas.

Dentro el marco fijado por la demanda, se identifican dos factores de transgresión a saber:

- ❖ La ausencia de regulación eficaz por parte del Ministerio de Comunicaciones y de la Comisión Nacional de Televisión, en relación con las garantías para que la población con limitaciones auditivas puedan acceder a la información transmitida a través de los canales de televisión.
- ❖ La Falta de implementación de los Sistemas Técnicos de Acceso al Servicio de Televisión para los discapacitados auditivos, por parte de las empresas privadas que operan los canales de televisión existentes en la actualidad.

Se trata entonces de una controversia que gira en torno al uso y goce del servicio de televisión por la comunidad de discapacitados auditivos

de nuestro País, por tratarse de un medio de comunicación de naturaleza pública, en cuanto emite, transmite, difunde, distribuye y recepciona señales de audio y video, a todos los habitantes del territorio nacional, mediante el uso del espectro electromagnético definido por el artículo 75 de la C. P. como un bien público de carácter inalienable, imprescriptible e inajenable, que por lo mismo, está sujeto a la directa regulación del Estado⁶. Así lo define el artículo 1° de la Ley 182 de 1995:

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-357 del 29 de julio de 1997. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz:

"...La televisión es un medio de comunicación que requiere para su realización del uso del espectro electromagnético, el cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la C.P. es un bien público inajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión del Estado, que está en la obligación de garantizar igualdad de oportunidades para el acceso a su uso.

Esas funciones de gestión y control del espectro electromagnético, que como se dijo son propias del Estado, cuando se relacionan con el servicio público de la televisión deben cumplirlas, de una parte el Ministerio de Comunicaciones, organismo al que le corresponde el manejo de la política del servicio público de las telecomunicaciones a nivel general, y de otra la CNTV, organismo autónomo que tiene a su cargo la dirección y ejecución de la política que para el servicio de televisión determine el Congreso:

"Recuérdese que es el gobierno, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, quien debe adoptar la política general del sector de comunicaciones y ejercer las funciones de planeación, regulación, y control de todos los servicios de dicho sector (art. 1 ley 72 de 1989)." (Corte Constitucional Sentencia C-189 de 1994, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

En cuanto a la Comisión Nacional de Televisión ha dicho esta Corporación:

"En el caso particular del servicio de televisión, la intervención estatal en el espectro electromagnético, de acuerdo con los artículos 76 y 77 de la Constitución Política, está a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen propio, que de conformidad con la ley 182 de 1995, es la Comisión Nacional de Televisión. La autonomía entregada a esa entidad, tiene como propósito fundamental evitar que la televisión sea controlada por grupos políticos o económicos, tratando siempre de conservar su independencia en beneficio del bien común; dicha intención se expresó en las diferentes discusiones que sobre el tema adelantó la Asamblea Nacional Constituyente, que coincidieron en la necesidad de crear un organismo de intervención en la televisión, independiente y autónomo." (Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

Es obvio, que las funciones que corresponden a uno y otra deben armonizarse, estar precedidas de ejercicios de coordinación que garanticen el cabal cumplimiento de los objetivos propios de cada organismo, y sobre todo que garanticen la eficiencia en la prestación del servicio de conformidad con las normas constitucionales y legales que lo rigen..."

“La televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta Ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política.

Técnicamente, es un servicio 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.

Este servicio público está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales.”

Atribuyó el legislador al servicio en alusión, la función de formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana, para así satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales junto con las demás libertades reconocidas por la Constitución, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, propender por la difusión de los valores humanos y por la de las demás expresiones culturales de carácter nacional, regional y local (*Art. 2 ibídem*).

Dado que el Constituyente del 91 buscó proteger de manera especial a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, mediante el desarrollo de políticas de previsión, rehabilitación e integración social (*C. P. Art. 47*), la facilitación de espacios laborales y educativos (*Arts. 53 y 59*); y que en concordancia con ello se concibió a la igualdad como uno de los principios que orientan la prestación del servicio de televisión⁷, la Ley

⁷ Según el artículo 2 de la Ley 182 de 1995, el servicio de televisión cumple sus fines de acuerdo con los siguientes principios:

- a) La imparcialidad en las informaciones;
- b) La separación entre opiniones e informaciones, en concordancia con los artículos 15 y 20 de la Constitución Política;
- c) El respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural;

987

324 de 1996 ordenó la utilización de la lengua visomanual⁸, en alguno de los programas informativos, de interés general, culturales, recreativos, políticos, educativos y sociales, que diariamente se transmiten; e impuso al Estado la obligación de disponer toda la infraestructura y logística necesaria para que la población sorda pueda acceder a los diferentes canales de la televisión colombiana. Rezan los artículos 4 y 5:

“Art. 4°. El Estado garantizará que por lo menos en uno de los programas informativos diarios de audiencia nacional se incluya traducción a la Lengua Manual Colombiana. De igual forma el Estado garantizará traducción a la Lengua Manual Colombiana de Programas de interés general, cultural, recreativo, político, educativo y social.”

“Art. 5°. El Estado garantizará los medios económicos, logísticos de infraestructura y producción para que la comunidad sorda tenga acceso a los canales locales, regionales y nacionales de la televisión colombiana para difundir sus programas, su cultura, sus intereses, etc.”

d) El respeto a la honra, el buen nombre, la intimidad de las personas y los derechos y libertades que reconoce la Constitución Política;

e) La protección de la juventud, la infancia y la familia;

f) El respeto a los valores de igualdad, consagrados en el artículo 13 de la Constitución Política;

g) La preeminencia del interés público sobre el privado;

h) La responsabilidad social de los medios de comunicación;

⁸ “Es el Código cuyo medio es el visual más que el auditivo. Como cualquiera otra lengua tiene su propio vocabulario, expresiones idiomáticas, gramáticas, sintaxis diferentes del español. Los elementos de esta lengua (las señas individuales) son la configuración, la posición y la orientación de las manos en relación con el cuerpo y con el individuo, la lengua también utiliza el espacio, dirección y velocidad de movimientos, así como la expresión facial para ayudar a transmitir el significado del mensaje, esta es una lengua visogestual.” (Ley 324 de 1996, Art. 1°.)

Por su parte, el artículo 12 de la Ley 335 de 1996, a través de la cual se modificó el artículo 55 de la Ley 182 de 1995, dispuso:

“Los canales nacionales, regionales, zonales y locales de televisión estarán obligados a dedicar un porcentaje de su tiempo a temas de interés público. El cubrimiento de éstos debe hacerse con criterio de equidad, en el sentido de que, en éste, se provea igualdad de oportunidades para la presentación de puntos de vista contrastantes. La Comisión Nacional de Televisión reglamentará los términos para el cumplimiento de la obligación prevista en el presente artículo.

La reglamentación que expida la Comisión Nacional de Televisión en relación con el tiempo de los espacios institucionales deberá hacerse dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Tratándose de la televisión comercial como en la televisión de interés público, social, recreativo y cultural, se deberá incluir el sistema de subtitulación o lenguaje manual para garantizar el acceso de este servicio a las personas con problemas auditivos o sordas. La reglamentación para dicha población deberá expedirse por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión en un término no mayor a 3 meses desde la promulgación de la presente ley.”

Se observa entonces que con fines garantistas respecto a las personas con problemas auditivos y a las sordas, la disposición pretranscrita ordenó la inclusión de los sistemas de subtitulación ó lenguaje manual en la televisión comercial, destinada a satisfacer los hábitos y gustos de los televidentes, sin excluir el propósito educativo, recreativo y cultural (Ley 182 de 1995, Art. 21), así como en la televisión de interés público, social, recreativo y cultural; asignando su reglamentación a la Comisión Nacional de Televisión, cuya competencia ratificó la sentencia proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con el concepto emitido el 01 de octubre de 1999, dentro de la radicación 1224.

989

Acopiando la misma ontología garantista para las personas con limitaciones, de cuyo género hacen parte los limitados auditivos como expresión genérica que identifica a quienes tienen alguna pérdida total ó parcial de la audición⁹, la Ley 361 de 1997 reguló la accesibilidad de las comunicaciones para dicha colectividad, estableciendo:

***Artículo 66.-** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comunicaciones, adoptará las medidas necesarias para garantizarle a las personas con limitación el derecho a la información.*

***Artículo 67.-** De acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, las emisiones televisivas de interés cultural e informativo en el territorio nacional, deberán disponer de servicios de intérpretes o letras que reproduzcan el mensaje para personas con limitación auditiva. El Ministerio de Comunicaciones en un término de seis meses a partir de la promulgación de esta ley deberá expedir resolución que especifique los criterios para establecer qué programas están obligados por lo dispuesto en este artículo.*

La empresa Programadora que no cumpla con lo dispuesto en este artículo se hará acreedora de multas sucesivas de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes hasta que cumplan con su obligación. La sanción la impondrá el Ministerio de Comunicaciones y los dineros ingresarán al Tesoro Nacional.

***Artículo 69.-** Para los efectos previstos en este capítulo, el Gobierno Nacional compilará en un solo estatuto orgánico todas las normas y disposiciones que permitan a las diferentes personas con limitación acceder al servicio de comunicaciones. Deberá así mismo incluirse en dicho estatuto, un régimen especial de sanciones por el incumplimiento de dichas normas.*

Una interpretación conjunta del articulado anterior, conduce a concluir que la garantía del derecho a la información por parte del legislador del 97, con la implementación de servicios de intérpretes o de letras reproductoras del mensaje, se previó únicamente para las emisiones televisivas de interés informativo y cultural.

⁹ Ley 324 de 1996. Art. 1°

Entratándose de los primeros, no se encuentra en el ordenamiento ninguna disposición que los defina; sin embargo, en criterio de la Sala, ellos corresponden a los espacios noticiosos que a diario transmiten los canales privados no sólo por la semántica del término, sino también por la forma como lo evoca el artículo 14 de la Ley 335 de 1996, al relacionarlo directamente con la palabra "noticiero", mediante la utilización de un guión que los une, como si fueran palabras sinónimas.

En cuanto a los segundos, el artículo 21 de la Ley 182 de 1995 señala que su programación se orienta a satisfacer las necesidades educativas y culturales de la audiencia. Adicionalmente, el artículo 15 de la Ley 335 de 1996 preceptuó en su párrafo:

"La programación cultural de la compañía de informaciones audiovisuales e Inravisión, deberá fundamentarse en un concepto amplio de ésta.

En consecuencia no sólo serán culturales los programas producidos por entidades que están referidos a la difusión del conocimiento científico, filosófico, académico, artístico o popular, sino también aquéllos cuyo contenido tenga como propósito elevar el desarrollo humano o social de los habitantes del territorio nacional o fortalecer su identidad cultural o propender por la conservación de la democracia y convivencia nacional.

Los programas deportivos, recreativos de concurso, o los destinados a la audiencia infantil, serán considerados culturales si sus contenidos cumplen con los requisitos establecidos en este párrafo."

Tal es la definición aceptada por el propio Ministerio de Cultura según lo consignado en el oficio 430-0281-2005 del 19 de mayo de 2005, visible a folios 755 a 756 de este cuaderno, en el que además se advierte que frente a los programas de interés informativo no hay definición oficial, y que en los años 2003 y 2004 la Comisión Nacional de Televisión financió a INRAVISIÓN y a todos los canales nacionales

991

para comprar los equipos necesarios en orden a implementar el Closed Caption.

DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA OTORGADA POR LAS LEYES 182 DE 1995, 324 DE 1996 Y 361 DE 1998 A LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN Y AL MINISTERIO DE COMUNICACIONES, PARA EL ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN DE LOS DISCAPACITADOS AUDITIVOS

A partir de los textos legales traídos a colación, la Comisión expidió el Acuerdo No. 038 del 30 de junio de 1998 (*Fls. 13 a 14 del Cuad. No. 3*), revocado por el Acuerdo 048 del 17 de diciembre del mismo año (*Fls. 15 a 16 del Cuad. No. 3*), en consideración a supuestos vicios de incompetencia, por las facultades regulatorias que para el mismo tema otorgó la Ley 361 de 1997 al Ministerio de Comunicaciones.

Esta circunstancia - la de la revocatoria oficiosa -, la toma el libelista como una de las causales de violación del derecho a la moralidad administrativa, circunscrita a la afectación concreta e incuestionable del desarrollo normal de la actividad administrativa y el consiguiente perjuicio de los intereses colectivos, de modo que a través de ella no pueden provocarse juicios éticos ni morales que en últimas confunden el ámbito ideal del deber ser con el práctico.

Dicho de otro modo, la moralidad se consagró con miras a crear un instrumento adicional contra la generalizada corrupción administrativa que en el manejo de los bienes del Estado se viene dando en nuestro país, como tuvo oportunidad de apreciarlo la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del inciso segundo del artículo 40 de la ley 472 de 1998¹⁰, conservando su naturaleza de principio de la función

¹⁰ En la misma sentencia precitada, la Corte advirtió:

administrativa. Por lo mismo, el amparo jurisdiccional del citado interés colectivo, supone su vinculación a otros derechos ó principios legales y constitucionales, por tratarse de un concepto integrado que no puede operar en forma aislada y que ante su falta de definición legal debe ser interpretado por el Juez¹¹, bajo la consideración de dos aspectos inseparables: el subjetivo "lo que persigue el funcionario directamente cuestionado en el ejercicio de la actividad administrativa" y el objetivo es decir "el manejo concreto que da a la cosa pública dentro de los parámetros normativos".

Refiriéndose a este derecho, precisó La Sección Tercera del Consejo de Estado:

"...En relación con el derecho colectivo a la moralidad administrativa se destaca que en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 ibídem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley. Desde esta perspectiva, ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder. Para la Corte Constitucional, la moralidad, "en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un

"...Ha dado, pues, el Legislador, vigencia al principio de protección de los recursos presupuestales de la Nación; ha cumplido con el deber de velar por la intangibilidad de los recursos públicos; ha propendido por la estricta observancia de la moralidad administrativa y ha dado pleno cumplimiento al mandato contemplado en el artículo 133 de la Carta Política pues, ciertamente, la justicia y el bien común requieren de herramientas que aseguren una mayor eficacia en la defensa del interés colectivo representado en los recursos del patrimonio público. En la hora presente, sin lugar a dudas, los más altos intereses nacionales, claman por su vigorosa protección, dada su grave afectación por la corrupción que, como es sabido, también ha encontrado terreno fértil en la contratación pública."

¹¹ Sentencia del 01 de agosto de 2001. Sección Primera. Sala de conjueces. Ponente: Doctor Silvio Escudero, Exp. Ap-00249. Actor: ANDAL.

momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad". Este principio también se relaciona con el problema de la corrupción, cuya represión es uno de los objetivos de muchas disposiciones legales, pero no agota necesariamente su contenido. La Sala ha considerado que en razón de su naturaleza jurídica, las dificultades para la aplicación del principio surgen de la carencia de un supuesto de hecho que al igual que en las reglas permita la utilización del método silogístico. Por eso, se ha propuesto como fórmula para mantener la eficacia sin sacrificar por otra parte la seguridad jurídica, la construcción de reglas que lo desarrollen en los casos concretos. En decisión de la Sección Quinta de esta Corporación se precisó también que la moralidad y el patrimonio públicos tienen connotaciones políticas y judiciales que deben deslindarse en los casos concretos para no vulnerar el principio de separación de poderes. Es decir, que hay una esfera de decisiones de la administración que no son susceptibles de ser calificadas por el juez desde la óptica de lo moral porque corresponden a la ponderación de criterios de conveniencia y oportunidad de competencia del administrador. Tanto en la jurisprudencia de esta Corporación como en la que ha elaborado la Corte Constitucional, existe acuerdo en señalar que el juicio sobre la moralidad de una determinada actuación administrativa debe ser realizado por el juez en cada caso concreto. En síntesis, con apoyo en la doctrina, la jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características: -es un principio que debe ser concretado en cada caso; -al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación; -en la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza. Nota de Relatoría: Ver sentencia C-046/94 de la Corte Constitucional.¹²

Bajo esta perspectiva, puede ocasionar la revocatoria del acuerdo 038 la vulneración del derecho a la moralidad administrativa?

La respuesta sin lugar a dudas ha de ser negativa. En efecto, a la luz del artículo 69 del C. C. A. vigente para la época de la revocatoria, dicha figura opera por ministerio de la Ley, siempre que los actos

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de octubre de 2002. Expediente No. AP-518. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

994

administrativos se opongan a la Constitución Política o a la Ley; se aparten ó atenten contra el interés público o social; ó causen agravio injustificado a una persona.

Se trata pues de un mecanismo procesal a través del cual se suprime la existencia de las decisiones administrativas, haciéndolas desaparecer del mundo jurídico, y cuya declaración - en virtud del principio de legalidad - se impone como obligación para los funcionarios que las expiden ó para sus inmediatos superiores, ya sea oficiosamente, ora a solicitud de parte, en tanto ocurra cualquiera de las circunstancias anteriormente enunciadas.

¿Cómo contrariar la moralidad administrativa, cuando lo que hizo la Comisión Nacional de Televisión fue ejercer el medio procesal que la Ley le otorgó para hacer frente a su particular convicción de haberse constituido un vicio de incompetencia, por la atribución que los artículos 66 a 69 de la Ley 361 de 1997 otorgaron al Ministerio de Comunicaciones, en relación con la fijación de los criterios de los programas obligados a disponer de servicios de intérpretes ó de letras que reproduzcan el mensaje para las personas con limitación auditiva?

Y es que en estricto sentido, la competencia es una condición de validez con fuente estrictamente legal, de modo que su vicio configura a simple vista la primera de las causales de revocatoria que enlista el citado artículo 69, siendo perfectamente posible que así lo haya concebido la Comisión, precisamente por la aplicabilidad de la Ley 361, cuyas disposiciones fueron incluso motivo de consulta ante la respectiva Sala del Consejo de Estado, al año siguiente de haberse revocado.

994

Tenga en cuenta la demandante, que de requerirse pronunciamiento jurisdiccional previo a la revocatoria, no tendría razón de ser el artículo 69, pues conforme con él, aquélla opera exclusivamente en sede administrativa, pudiendo incluso enjuiciarse ante la jurisdicción el acto que la decreta, lo cual obviamente ocurriría en momento sucedáneo a la respectiva actuación dentro de la cual se produjo.

Tampoco puede decirse que la revocatoria haya desconocido el concepto rendido por el Consejo de Estado el 01 de octubre de 1999, ni la sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 02 de marzo de 2000, pues el simple detalle de fechas permite advertir que dichas decisiones no existían para cuando se expidió el Acuerdo 048 (17 de diciembre de 1998), fecha en la cual tampoco la Comisión conocía la demanda que motivó la providencia referida, pues según lo señala su aparte II (actuación surtida), el auto admisorio que ordena la notificación al demandado, fue emitido el 11 de febrero de 1999.

Por tanto, para la Sala la revocatoria del Acuerdo 048 del 17 de diciembre de 1998, en íntegra aplicación de los preceptos legales, no viola el derecho a la moralidad administrativa.

Examinemos ahora el predicado de violación, desde la segunda arista que aborda la demanda, alusiva a la tardanza en que incurrió la Administración para expedir la reglamentación prevista por el legislador, una vez expedido el acto revocatorio; justipreciando el contenido de aquélla en términos de eficacia. Se observa para ello:

Al tenor de lo concluido dentro del juicio de legalidad instado ante el Consejo de Estado para obtener la declaratoria de nulidad del revocado acuerdo 038 de 1998, entre el Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión existe un reparto de competencias

996

basado en los principios de coordinación y apoyo mutuo, para el efectivo cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 13 de la C. P. (*sentencia del 02 de marzo de 2000, Expediente No. 5290, Magistrado Ponente: Manuel S. Urueta Ayola. Fls. 27 a 37, Cuad. No. 3*).

De acuerdo con ello, el citado Ministerio profirió la Resolución 1080 del 05 de agosto de 2002 (*Fls. 162 a 163, Cuad. No. 1*), fijando los criterios para establecer los programas de televisión obligados a disponer de cualquiera de los sistemas de acceso a la información establecidos para la comunidad con limitación auditiva, los que refiere como "Servicio de interpretación de Lengua de señas "Closed Caption", ó subtitulación.

Dicha reglamentación se fundamenta en la accesibilidad del servicio como garantía de difusión, y su relación con el derecho fundamental a la información, representado por el sistema de divulgación nacional de noticias; y en lo pertinente dispone:

"ARTICULO 4° - EMISIÓN DE UN NOTICIERO DIARIO. *Los canales nacionales de operación pública y privada deberán emitir, al menos, un noticiero en espacios de alta sintonía, que incluya cualquiera de los sistemas de acceso a la información establecidos para la comunidad con limitación auditiva: servicio de interpretación de lengua de señas, "Closed Caption" o subtitulación.*

ARTÍCULO 5° - DE LAS EMISIONES TELEVISIVAS DE INTERÉS CULTURAL E INFORMATIVO. *Para efectos de determinar cuándo una emisión televisiva es de interés cultural e informativo, deben observarse los siguientes criterios:*

- a) *El literal b) del artículo 21 de la Ley 182 de 1995 define la televisión de interés público, social, educativo y cultural como aquella en la que la programación se orienta, en general, a satisfacer las necesidades educativas y culturales de la audiencia.*
- b) *El Parágrafo 1 del artículo 15 de la Ley 335 de 1996 señala que no sólo serán culturales los programas producidos por*

999

entidades que están referidos a la difusión del conocimiento científico, filosófico, académico, artístico o popular, sino también aquéllos cuyo contenido tenga como propósito elevar el desarrollo humano o social de los habitantes del territorio nacional o fortalecer su identidad cultural o propender por la conservación de la democracia y convivencia nacional. Los programas deportivos, recreativos de concurso o los destinados a la audiencia infantil, serán considerados culturales si sus contenidos cumplen con los requisitos establecidos en este parágrafo.

En concordancia con lo anterior, las emisiones televisivas de interés cultural e informativo deberán incluir cualquiera de los sistemas de acceso a la información establecidos para la comunidad con limitación auditiva: servicio de interpretación de lengua de señas "Closed Caption" o subtitulación.

ARTÍCULO 6° - DE LOS EVENTOS DE INTERÉS PARA LA COMUNIDAD. – De conformidad con lo previsto en el artículo 2° del Acuerdo 003 de 2002 se entienden por eventos de interés para la comunidad: "aquéllos cuyo desarrollo interesa a todos los habitantes del territorio colombiano, por razones de identidad y representatividad nacional, cultural y social. En la transmisión de estos eventos se garantizará el pluralismo informativo, el acceso a la información, y la posibilidad de contrastar distintas versiones de los sucesos.

Cuando la Comisión Nacional de Televisión declare un evento como de interés para la comunidad, conforme con lo previsto en los artículos 3, 4 y 5 del Acuerdo 003 de 2002, deberán éstos incluir cualquiera de los sistemas de acceso a la información establecidos para la Comunidad con limitación auditiva, previstos en esta resolución.

ARTÍCULO 7° - DE LOS DIVERSOS GÉNEROS Y HORARIOS DE PROGRAMAS DE TELEVISIÓN. – Debido a que la población con limitación auditiva incluye todo tipo de edades, sexo, clases sociales y niveles culturales, la Comisión Nacional de Televisión deberá garantizar que los programas que se emitan con cualquiera de los sistemas de acceso a la información para personas con este tipo de discapacidad, sean de acceso masivo, es decir, que cubran diversidad de horarios.

De igual forma, se deberá garantizar que estos programas representen la variedad de géneros televisivos que hoy en día ofrece la televisión.

Teniendo en cuenta lo anterior, los operadores privados, los concesionarios de los canales uno y A, los canales regionales y los canales locales, deberán garantizar que dentro de su programación mensual se emita por lo menos un programa de

999

cada uno de los siguientes géneros que incluya alguno de los sistemas de comunicación para limitados auditivos:

- Largometraje
- Programa dramatizado
- Programa infantil

ARTÍCULO 8° - DEL ACCESO A LA PUBLICIDAD POR PARTE DE LA COMUNIDAD CON PROBLEMAS AUDITIVOS. – Las campañas institucionales de publicidad en televisión sobre temas de salud, prevención y todas aquéllas que involucren el desarrollo humano de la población colombiana, deberán tener por lo menos en uno de los mensajes de la Campaña alguno de los sistemas de acceso a la información para limitados auditivos.

ARTÍCULO 9° - DE LAS INVESTIGACIONES DE IMPACTO. – Para efecto de verificar el acceso de la población con limitación auditiva a los programas estipulados en la presente resolución, el Ministerio de Comunicaciones coordinará la realización anual de una investigación de impacto para comprobar la sintonía de los mismos.

El Ministerio de Comunicaciones informará a la Comisión Nacional de Televisión los resultados de estas investigaciones a través de un informe que contendrá el índice de sintonía alcanzado por la población con limitación auditiva en cada uno de estos programas, con el fin de que la Comisión Nacional adopte, si es del caso, las medidas pertinentes.

ARTÍCULO 10° - DEL CONTROL POSTERIOR. – La Comisión Nacional de Televisión informará al Ministerio de Comunicaciones el cumplimiento de las normas que garantizan el derecho a la información de la población con limitación auditiva, por parte de los distintos operadores del servicio de televisión, para que el Ministerio imponga por incumplimiento, si fuere el caso, las sanciones previstas en el inciso 2 del artículo 67 de la Ley 361 de 1997.”

Por su parte, la comisión expidió el Acuerdo 005 del 13 de marzo de 2003 (Fls. 94 a 97, Cuad. No. 3), con el objeto de “establecer los Sistemas que permiten el acceso de las personas con limitaciones auditivas al servicio público de televisión y señalar las condiciones para su implementación”. Identifica los siguientes:

- ❖ Closed Caption ó texto escondido: Inserción de textos en la pantalla del televisor, que transcriben los parlamentos del

999

programa, pero se pueden mostrar u ocultar a voluntad del televidente; incluyendo códigos o símbolos aceptados que identifican ruidos y características del ambiente del programa emitido.

- ❖ Lenguaje de Señas: Sistema a través del cual un intérprete que traduce el contenido de la programación de manera simultánea con el lenguaje de señas o manual.
- ❖ Subtitulación: Texto grabado que transcribe los parlamentos emitidos durante la programación, sobrepuesto a las imágenes que se presentan.

Por disposición expresa, dicho acuerdo se aplica a los canales locales con ánimo de lucro, regionales, nacionales, de operación privada, concesionarios de espacios de televisión y a Señal Colombia, permitiéndoseles utilizar cualquiera de las opciones señaladas.

En sí mismo, el acuerdo no establece la periodicidad con la que deben efectuarse las transmisiones con el empleo de los sistemas técnicos señalados, pero prevé la intervención de la Comisión para determinar los espacios y programas que deben tenerlos, sólo en caso de que los concesionarios de espacios de televisión no se pongan de acuerdo sobre el particular (Art. 8°).

Por último, ordenó a los operadores y concesionarios obligados por el Acuerdo, presentar un informe semestral ante la Comisión, para dar cuenta de los programas, horarios y fechas de la programación emitida en cumplimiento de tales disposiciones (Art. 9°).

De igual forma, en el mes de octubre del mismo año, la Comisión expidió la Resolución No. 802 (Fls. 98 a 100, Cuad. No. 3), para con ella cumplir con los criterios fijados en materia de programación, por la resolución 1080 de 2002, evocada párrafos atrás. En ella se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: A partir del primero (1°) de enero de 2004, los canales locales con ánimo de lucro, los regionales, los nacionales de operación privada, Señal Colombia, Señal Colombia Institucional (CANAL A), y los concesionarios de espacios, tendrán implementado cualquiera de los sistemas que permiten el acceso de las personas con limitaciones auditivas al servicio público de televisión, por lo menos, en los siguientes géneros:

- a) Un noticiero diario de alta sintonía
- b) Un programa de interés cultural semanal
- c) Un programa infantil mensual
- d) Un programa de opinión semanal

ARTÍCULO SEGUNDO: A partir del primero (1°) de julio de 2004, los canales locales con ánimo de lucro, los regionales, los nacionales de operación privada, Señal Colombia, Señal Colombia Institucional (CANAL A), y los concesionarios de espacios, tendrán implementado cualquiera de los sistemas que permitan el acceso de las personas con limitaciones auditivas al servicio público de televisión, por lo menos en los siguientes géneros:

- a) Dos programas de interés cultural a la semana
- b) Cuatro programas infantiles al mes
- c) Dos programas de opinión a la semana
- d) Dos largometrajes y dos dramatizados al mes.

ARTÍCULO TERCERO: A partir del primero (1°) de enero de 2004, los canales y concesionarios señalados en precedencia tendrán implementado los Sistemas que permitan el acceso de las personas con limitaciones auditivas al servicio público de televisión, en todos aquéllos eventos declarados por la Comisión Nacional de Televisión, de interés para la Comunidad...

ARTÍCULO CUARTO: Las entidades públicas que realicen campañas institucionales de publicidad en televisión sobre temas de salud, prevención y todas aquéllas que involucren el desarrollo humano de la población, deberán incluir en, por lo menos, uno de los mensajes, cualquiera de los sistemas previstos en el Acuerdo No. 005 de 2003, a partir del 1° de enero de 2004.

(...)"

1001

Así, queda en evidencia la existencia de los cuerpos reglamentarios previstos por el ordenamiento legal para lograr el acceso a la información transmitida a través del servicio público de televisión, por parte de las personas con limitaciones auditivas; y en consecuencia, la actividad de las autoridades nacionales que los proferieron y que hoy son demandadas, desde antes de impetrarse la acción del epígrafe (04 de septiembre de 2003).

Ciertamente hubo una tardanza notoria para ejercer la facultad reglamentaria, pues no obstante lo conceptuado por el Consejo de Estado el 01 de octubre de 1999, sólo más de 5 años después de promulgada la Ley 361 de 1997 (07 de febrero), el Ministerio fijó los criterios que establecen los programas de televisión obligados a disponer de cualquiera de los sistemas de acceso a la información para la comunidad con limitación auditiva, valiéndose para ello de la resolución 1080 de 2002 (5 de agosto).

Igualmente, la Comisión esperó que transcurrieran más de tres años de haberse confirmado su competencia para reglamentar el uso del Sistema Manual Colombiano a través del acuerdo 005 del 13 de marzo de 2003, cuando ya desde el 17 de marzo de 2000, fecha en la quedó ejecutoriada la sentencia proferida dentro de la acción de nulidad No. 5290, se encontraba ratificada su facultad reglamentaria.

2.

Sin embargo, esta omisión no puede tomarse como factor transgresor del derecho a la moralidad administrativa dentro del marco de la acción popular, a pesar de ser altamente reprochable para los altos funcionarios de la administración pública, pero en sede disciplinaria, porque de ellos se demanda suma responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, en cuanto se ligan estrechamente a la satisfacción del interés público y al cumplimiento de los fines Estatales (Véase el artículo 6

de la C. P.), más aún en las que atañen al ejercicio de la facultad reglamentaria, dada su directa incidencia sobre la seguridad jurídica.

Es así por la naturaleza misma de la acción popular, ya que al habersele otorgado fines exclusivamente preventivos y reparatorios, resulta inescindible a su procedencia la presencia de un daño consumado ó contingente (*Véase la definición transcrita en la página 26*), ninguno de los cuales se observa frente al vacío reglamentario ya aceptado; pues de una parte, la demandante no demostró los exactos y precisos efectos nocivos durante la época de la omisión administrativa, y de la otra, tal hecho fue superado desde antes de presentarse la demanda, como anteriormente se detalló. Esto - se puntualiza - en cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria.

El panorama visto hasta aquí le restaría causa a la protección judicial pretendida, pues con la expedición de las resoluciones 1080 de 2002 y 802 de 2003, junto con la del acuerdo 005, también de 2003, las autoridades administrativas demandadas atendieron formalmente la obligación que les impuso las leyes 324 de 1996 y 361 de de 1997, en cuanto a la reglamentación del acceso a los servicios de comunicación, para las personas con discapacidad auditiva. A la misma conclusión se llegaría respecto de los canales de televisión demandados, porque según dan cuenta las documentales que integran el cuaderno No. 3, y los videos anexos a sus escritos de contestación (todas referidas a emisiones del año 2004), insertaron los sistemas técnicos de acceso previstos legal y reglamentariamente para el acceso de la población con dicha limitación, en algunos de los programas que en su momento transmitieron, según los géneros que señalan los reglamentos.

Incluso desde la simplicidad de este punto de vista, cabría concebir que los canales no han privado a la comunidad discapacitada de acceder al

servicio que prestan, entendiendo que las restricciones aplicadas provienen directamente de la Ley, en cuanto es ella la que lejos de prever la "totalidad", exige la implementación de los Sistemas en términos porcentuales (*Retómense los artículos 4 a 5 y 12 de las Leyes 324 y 335 de 1996, respectivamente, transcritos párrafos atrás*), sin que el Juez Popular pueda contradecir la voluntad legislativa, ni mucho reformar la reglamentaria, so pena de asumir competencias asignadas a otras ramas del poder, existiendo las acciones públicas de inconstitucionalidad y legalidad (nulidad) para reevaluar las disposiciones de las leyes y actos administrativos que se han venido evocando.

**DEL ALCANCE Y EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS
REGLAMENTARIAS**

Tengamos en cuenta que la función innata a los reglamentos no es otra distinta a la de desarrollar las prescripciones legales, para asegurar su aplicación y ejecución, sin querer con ello decir que la ley limite el uso de la facultad reglamentaria en el tiempo o en la materia, pues recuérdese que aquélla fue otorgada por el propio constituyente primario (*C. P. Art. 189 No. 11*) de manera inalienable, intransferible, inagotable e irrenunciable¹³.

Bajo tal perspectiva, el sentido finalístico de la Ley necesariamente trasciende a los actos que la desarrollan, no sólo porque éstos provienen de aquélla, dando de alguna manera vigencia a la máxima según la cual, "lo accesorio sigue la suerte de lo principal"; sino porque además una y otros confluyen a conformar y estructurar el compendio normativo que regula un determinado tema.

¹³ Consejo de Estado. Sentencia del 18 de noviembre de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

1004

En materia de acceso a los medios de comunicación de la población con limitaciones auditivas, han sido directriz constante los fines garantistas y proteccionistas de la legislación, desde el año 1995, cuando se expidió la Ley 182. Al día de hoy, tal filosofía se mantiene como lo ratifica la Ley 982 del pasado 02 de agosto, por la cual se "establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas", entre otras disposiciones. Dice la Ley:

"Art. 13. El Estado asegurará a las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas¹⁴ el efectivo ejercicio de su derecho a la información en sus canales nacionales de televisión abierta, para lo cual implementará la intervención de Intérpretes de Lenguas de Señas, closed caption y subtítulos, en los programas informativos, documentales, culturales, educacionales y en los mensajes de las autoridades nacionales, departamentales y municipales dirigidos a la ciudadanía.

(...)

Parágrafo 2. Cuando se transmitan las sesiones del Congreso, tanto en Comisiones como en Plenarias, por Señal Colombia o por el canal institucional del Estado que llegare a sustituirlo, será obligatorio el servicio de intérprete de lengua de señas¹⁵, close

¹⁴ En el artículo 1° del mismo cuerpo normativo, se definieron dichas personas como sigue:

Hipoacusia. Disminución de la capacidad auditiva de algunas personas, clasificada en leve, mediana y profunda:

Leve. la que fluctúa aproximadamente entre 20 y 40 decibeles.

Mediana. La que oscila entre 40 y 70 decibeles.

Profunda. La que se ubica por encima de los 80 decibeles y especialmente con curvas auditivas inclinadas.

Hipoacúsico: Quienes sufren de Hipoacusia

Sordo: Es todo aquél que no posee la audición suficiente y que en algunos casos no puede sostener una comunicación y socialización natural y fluida en lengua oral alguna, independientemente de cualquier evaluación audiométrica que se pueda practicar.

Sordociego. Es aquella persona que en cualquier momento de la vida puede presentar una deficiencia auditiva y visual tal que le ocasiona serios problemas en la comunicación, acceso a información, orientación y movilidad. Requiere de servicios especializados para su desarrollo e integración oficial.

caption y subtítulos. De igual forma los noticieros del senado y la cámara incluirán este servicio.

Art. 14. El Estado facilitará a las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida.

Art. 16. En todo anuncio de servicio público en el que se utilice algún sonido ambiental, efectos sonoros, dialogo o mensaje verbal, que sea transmitido por el Canal institucional del Estado se deberá utilizar los Sistemas de acceso a la información para los sordos como el Closed Caption o texto escondido, la subtitulación y el servicio de interpretación en lengua de señas, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal efecto.

Art. 17. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión, deberán garantizar la televisión como un servicio público a los sordos y sordociegos, para lo cual establecerán acuerdos colaborativos con los canales abiertos en el nivel nacional, regional o local, tendientes a implementar las disposiciones establecidas en el artículo anterior."

No puede el Tribunal apartarse de la voluntad legislativa, que con carácter reiterativo pretende efectivizar el acceso de los discapacitados a los medios de televisión, siendo expresión reciente de ello el texto legal pretranscrito, donde se obliga al Estado a "asegurar el efectivo ejercicio del derecho a la información", obviamente mediante reglamentos orientados por dicha finalidad.

De la misma manera, los actos administrativos que desarrollaron las leyes 324 de 1996 y 371 de 1997, debieron ceñir su alcance a la

¹⁵ Ejusdem:

LENGUA DE SEÑAS. Es la lengua natural de una comunidad de sordos, la cual forma parte de su patrimonio cultural y es tan rica y compleja en dramática y vocabulario como cualquier lengua oral.

La lengua de señas se caracteriza por ser visual, gestual y espacial. Como cualquier otra lengua tiene su propio vocabulario, expresiones idiomáticas, Gramática, sintaxis diferentes del Español. Los elementos de esta lengua (las señas individuales) son la configuración, la posición y orientación de las manos en relación con el cuerpo y con el individuo, la lengua también utiliza el espacio, dirección y velocidad de movimientos, así como la expresión facial

finalidad garantista que las inspiraron, disponiendo las ordenes necesarias, pertinentes y efectivas para que la voluntad del legislador tuviera plena operancia, incluyendo el control rigorista de su cumplimiento, so pena de patrocinar la burla y el desacato de los imperativos legales.

Elio, unido a que el carácter "público" del servicio de televisión, incluye a los discapacitados auditivos del territorio nacional, dentro de sus usuarios permanentes y potenciales; así como a la finalidad social que el legislador de 1985 le dio a dicho servicio, como instrumento dinamizador de formación, educación, información y recreación de toda la comunidad (*Ley 182, art. 2*) sin discriminación alguna, justifica la implementación de una reglamentación más amplia ó cuando menos más específica tanto en materia de sistemas técnicos para garantizar el acceso, como en relación con el cubrimiento y temporalidad de los espacios televisivos para los cuales se prevén.

Y es que no podría predicarse suficiencia del servicio de televisión para los consumidores disminuidos auditivamente, cuando a la luz de la resolución 802 de 2003, el sistema de lengua manual puede operar sólo para dos programas de interés cultural y de opinión a la semana, que en promedio (*partiendo de un máximo de 2 horas por programa*) emplean entre 4 y 8 horas por el mismo periodo; y cuatro infantiles al mes, junto con dos largometrajes y dos dramatizados, representativos a lo sumo de 8 a 16 horas mensuales, cuando entendemos que una semana tiene 8 días con 192 horas, y un mes 30 días, con 720 horas.

Formalmente, los canales informaron el cumplimiento de tales parámetros a la Comisión Nacional de Televisión durante la anualidad pasada, según el detalle siguiente:

para ayudar a transmitir el significado del mensaje, esta es una lengua visogestual. Como

OPERADOR	SISTEMA APLICADO	PROGRAMAS CON EL SISTEMA
RTI COLOMBIA "PROGRAMAR TELEVISIÓN S. A." (Comunicaciones del 13 de febrero y el 4 de marzo de 2004, Fls. 106 y 110, Cuad. No. 3)	Closed Caption o texto escondido	Noticiero Tiempo de Juego (Noticiero diario), Soles y Vientos (programa de interés cultural semanal), Pokemon (programa infantil mensual), Extra (programa de opinión semanal)
CM& TELEVISIÓN (Comunicaciones del 1° de febrero, 13 y 23 de marzo de 2004, Fls. 111, 113 y 114)	"	Noticiero CM&, Agenda CM&, Pregunta Yamid, Planeta Niños
COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A. (Comunicación del 11 de febrero de 2004, Fl. 115, Cuad. No. 3)	"	Noticias Uno y Contravía
COSORCIO JORGE BARÓN TELEVISIÓN LTDA Y SPORTSAT S. A. (comunicaciones del 6, 20 Fls. 117, 118 y 120, Cuad. No. 3)	"	Noticiero TELEPAÍS
SEÑAL COLOMBIA (Certificación del 29 de marzo de 2004, del Instituto Nacional de Radio y Televisión, Fls. 164 a 166, Cuad. No. 3)	" y subtulado	Wanana, Reflexiones, Equidad, Costeños en la Nevera y Cine Contemporáneo
RCN TELEVISIÓN (Certificación del 25 de marzo de 2004, Fl. 168, Cuad. No. 3)	"	Noticiero Prime (Programa Informativo), Naturalia (Programa Cultural), INU YASHA (Programa Infantil), Pirrys Recargado (Programa de Opinión)
CARACOL TELEVISIÓN (Certificación del 23 de marzo de 2004, Fl. 169 a 170, Cuad. No. 3)	" y subtitulación	Lechuza, los Simpson, Hablando Claro
TELEPACÍFICO (Comunicaciones del 08 y 25 de marzo de 2004, Fls. 171, 172, 175, Cuad. No. 3)	Lenguaje de Señas	Qué hay para hacer (El canal no produce ningún noticiero, programa infantil ni campaña preventiva)
TELANTIOQUIA (Comunicación del 19 de marzo de 2004, Fls. 178 a 179, Cuad. No. 3)	Señas, Subtitulación y texto escondido	Telantioquia noticias, (Noticiero), Tiempo de Mercadero (Magazín Cultural), Jalbaná (Infantil)

cualquier otra lengua, puede ser utilizada pro oyentes como una lengua adicional.

1008

CITY TV (Comunicación del 23 de marzo de 2004, Fls. 180 a 181, Cuad. No. 3)	“	Citynoticias, Sala de redacción, largometrajes, infantiles y dramatizados.
---	---	--

Observemos que los canales privados con la mayor parte de sintonía, acogieron el servicio de texto escondido o “closed caption”, cuyo modus operandi depende de las particulares condiciones técnicas de los aparatos receptores, sin siquiera haberse hecho un muestreo previo por parte de las autoridades demandadas, para establecer la efectividad de dicho sistema de acuerdo con las condiciones materiales de acceso de la población con estos problemas patológicos.

Apreciemos también que mientras las normas reglamentarias ordenan que la lengua manual se implemente respecto de programas con acceso masivo, existen los casos de - por ejemplo - City TV, en cuya relación inserta dentro del texto de contestación a la demanda, se observa que efectúan transmisiones entre las 3 y las 7 de la mañana como ocurre con los espacios Skape, radio City, sin Cédula, es un Milagro (Fls. 398 a 401, Cuad. 1); CARACOL que inserta el sistema de texto escondido en el último noticiero de la noche (Fl. 475, Cuad. No. 1), el que además de que en la actualidad se transmite entre 11 y 11:30 PM, cuando no más tarde, tiene un formato bastante simplificado en relación con el de las emisiones de los horarios que comúnmente se hacen llamar estelares; y RCN que en su momento, adoptó como espacio noticioso el llamado “noticiero PRIME”, cuando el reating demuestra que el mayor visto tanto para esa época como para la actual es noticias RCN (Fls. 250 y 475, Cuad. No. 1).

De igual manera, en el video anexado por esta última compañía a su escrito de contestación, encontró la Sala errores de transcripción en el

texto escondido del programa "naturalia", constitutivos de notoria deficiencia.

Y qué decir del grupo de niños discapacitados, que aunque con acceso al Closed Caption, se entiende que entre 1 y 5 a 6 años, no tienen mayor manejo de lectura, cuando dicha condición es necesaria para el uso del sistema? Se limita con ello su derecho a disfrutar de un programa infantil ó recreativo, hasta hacerlo nugatorio.

Este punto, de paso sea anotar, despierta la preocupación del Tribunal no sólo por las circunstancias ya mencionadas, sino además por el contenido de los programas que se transmiten en la franja infantil, pues espacios como "Los Simpson", emitido por CARACOL TV y caracterizado según estudios realizados por expertos¹⁶, por sus

¹⁶ Estudio sobre violencia en la televisión mexicana: Un análisis del contenido de los treinta programas con mayor nivel de audiencia , que aparece en la página web <http://hiper-textos.mty.itesm.mx/num2rafyaida.html>:

(Por José Rafael López Islas y Aída de los Angeles Cerda Cristerna jrlopez@campus.ruv.itesm.mx, acerda@campus.ruv.itesm.mx . ITESM Campus Monterrey)

"...De acuerdo con el *Estudio Nacional sobre la Violencia en la Televisión* (NTVS, 1997), existen evidencias empíricas que apoyan diversas teorías sobre los efectos de la exposición a la violencia en los medios, mismas que pueden agruparse en tres principales rubros: aprendizaje e imitación; desensibilización; y miedo.

(...)

La exposición a contenidos violentos puede tener también como efecto una reacción de miedo generalizado entre los espectadores, que les hace creer que el mundo es más violento y peligroso de lo que realmente es. Este miedo ocasiona que las personas no puedan disfrutar de la vida pues se ven a sí mismos continuamente como víctimas, o víctimas potenciales de la violencia. La probabilidad de que ocurra el efecto del miedo se incrementa si se da una exposición repetida a contenidos violentos en los que la víctima de la violencia es atractiva; la violencia ocurre de manera injustificada; la violencia se presenta en forma gráfica y realista; se premia a quien comete los actos violentos; o el humor acompaña a la violencia (Wilson et. al, 1997).

Como puede deducirse de los párrafos anteriores, por sí misma la presencia reiterada de contenidos violentos en la televisión contribuye a la ocurrencia de los efectos negativos discutidos. Por tanto, el mero hecho de encontrar un alto número de episodios violentos en la programación televisiva, implicaría por sí mismo que los contenidos de la televisión tienen un alto potencial nocivo. Sin embargo, algunos elementos contextuales --tales como el atractivo de los ejecutores y víctimas de la violencia, el uso del humor, la representación gráfica y realista de la violencia, y la presencia de premios o castigos a la violencia-- aumentan el daño

potencial de la violencia televisada. En este estudio, al igual que en el *Estudio Nacional sobre la Violencia en la Televisión*, no sólo fueron cuantificados los incidentes violentos sino que se analizaron también los elementos contextuales que aumentan los efectos dañinos de la violencia en la televisión.

Programa	Horas de transmisión	Secuencias violentas	Porcentaje
Los Simpson	13.1	7	22

(...)

En esta tabla podemos observar que en los 30 programas encontramos un total de 130 secuencias violentas, siendo *Los Simpson* el programa con más secuencias de violencia...”

Estudio “Los Niños ante La Violencia Televisiva”, realizado por la profesora de *Wordl University – ESNE (Granada)* 1 Número 1. Julio de 2003. Granada (España). ISSN: 1695-324X., Stella Martínez Rodrigo:

“...El número de horas que pasan ante la televisión los niños y los jóvenes es cada vez mayor en todos los países. Este fenómeno lleva consigo la desatención de otros deberes familiares o relacionados con el estudio, y una gran influencia de los modelos y estilos de vida que se les ofrecen, superior en ocasiones a la que correspondería a los padres. Pero lo más preocupante es el aumento, a su vez, de los contenidos violentos de la programación televisiva, que empiezan a reflejarse, especialmente, en comportamientos de niños y jóvenes: a causa de una psicología aún inmadura, tienden a convertir en héroes a algunos de los personajes y a imitarlos. Queremos llamar la atención de padres y educadores ante este fenómeno, y ofrecerles algunas sugerencias formativas al alcance de todos.

1. Influencia de la televisión en los niños

Los principales agentes de socialización que nos integran en la sociedad, se han clasificado tradicionalmente en dos grupos. De un lado, aquellos que van a influir de forma importante en nuestra forma de ser y en la formación de nuestra personalidad, como los padres, la escuela, la familia y nuestros primeros amigos. De otro lado, aquellos que actúan directamente en el desarrollo de nuestra personalidad, en nuestra forma de actuar: grupos de amigos, compañeros, medios de comunicación, TV, cine, etc.

Pero lo que nosotros queremos plantear es que la televisión, como tal, ha pasado a pertenecer al primer grupo, junto con los padres, la escuela y la familia. Es decir, que la influencia de la televisión como transmisora de información ha aumentado hasta el punto de que, si las tendencias continúan como ahora, los niños de nuestra época pasarán más tiempo delante de la televisión que con sus padres, de manera que la televisión se convertirá en uno de los principales educadores de niños y jóvenes, que captan todas los mensajes televisivos y retienen los más impactantes.

Los medios de comunicación en general ejercen una clara influencia sobre la sociedad, como afirma la Dra. Peyrú: “las personas que permanecen mucho tiempo frente a equipos electrónicos, el televisor o una computadora, pierden los talentos necesarios para estar con otros seres humanos” y concretamente en personas con carácter más débil, especialmente los niños y jóvenes, por lo que determinadas imágenes que emiten pueden servir de modelo, hasta el punto de llegar a identificarse estos espectadores con la vida de personajes

influencia en la vida de niños y adolescentes, que muchas veces no saben diferenciar entre la fantasía que presenta la televisión y la realidad. Están bajo la influencia de miles de anuncios publicitarios que ven al año sobre bebidas alcohólicas, comidas malsanas, y juguetes... Por otra parte, la violencia, la sexualidad, los estereotipos de raza y de género y el abuso de drogas y alcohol son temas comunes en los programas de televisión. Los jóvenes impresionables pueden creer que lo que están observando es lo normal, seguro y aceptable. Por otra parte, "la teleadicción y la incomunicación en el hogar les impide (a los más jóvenes) el equilibrio desarrollo de sus cualidades de sociabilidad". Además, por el excesivo tiempo que pasan ante el televisor, estos niños tienen mayor riesgo de sacar malas notas, leer menos libros, hacer menos ejercicio e incluso aumentar el peso.

2. Efectos de la violencia televisiva

(...)

El consumo televisivo, en países avanzados como los norteamericanos o los europeos, está alcanzando cotas de saturación, rondando un índice de penetración del 95% de las familias y un promedio de 3 horas diarias. Por lo tanto, el número de horas que ellos pasan frente al televisor es igual o mayor que el que están con sus padres o disfrutando con sus amigos. Pero hay que destacar que los programas infantiles de televisión emiten un promedio de 20 escenas de violencia por hora, lo que significa que, entre los 4 y 10 años, la memoria visual de un chico habrá acumulado más de 85.000 actos violentos.

(...)

La televisión puede tener una influencia poderosa en el desarrollo de un sistema de valores y en la formación del comportamiento de cualquier individuo. De los cientos de estudios sobre los efectos de la violencia televisiva en los niños y los adolescentes, se deduce claramente que estos espectadores pueden:

- volverse inmunes al horror de la violencia;
- aceptarla cada vez más como un modo de resolver problemas;
- imitarla;
- identificarse con ciertos caracteres, ya sean de víctimas o de agresores.

Los niños que se exponen durante tanto tiempo a la violencia en la pequeña pantalla suelen ser más agresivos. Los niños que asisten con frecuencia a espectáculos en los que la violencia es muy realista, o bien se repite con frecuencia o comprueban que estas actuaciones violentas no reciben castigo, son los que más tratarán de imitar lo que ven. Sin embargo, esto no indica que la violencia sea la única fuente de agresividad o de comportamiento violento, pero es un contribuyente significativo.

(...)

En los horarios comprendidos entre las cuatro de la tarde hasta las doce de la noche, tanto en los canales nacionales como extranjeros, vía cable o satélite, durante una semana contabilizaron en América del Norte la transmisión de 95 imágenes de homicidios, 121 peleas, 60 tiroteos, dos secuestros, 1.5 robos y un suicidio, a los que añadieron 70 iconos de agresividad en dibujos animados.

En octubre de 1994, un crimen conmocionó a la opinión pública mundial: en la ciudad noruega de Trondheim, la niña Silje Redergaard, de seis años, fue asesinada a golpes por tres amiguitos suyos, de la misma edad, que imitaban lo que habían visto en la televisión. Los inconscientes homicidas esperaron durante horas a que su amiga despertase, como había sucedido en una emisión de las caricaturas de Darkwing Duck, mientras el cuerpo de Silje permanecía inerte, semidesnudo, a una temperatura de tres grados centígrados bajo cero. El

más pequeño de los niños confesó que antes de salir a jugar, habían visto un capítulo de las Tortugas Ninja.⁷

Hace cuatro años, en Estados Unidos, la investigación "Television and Violence: The Scale of the Problem and Where to go From Here", de Brandon S. Centerwall, divulgada por la revista Journal of the American Medical Association, en su número 267:22, publicada originalmente por Academic Press, en Public Communication and Behaviour (Volumen II), metió el dedo en la llaga, al vincular el incremento en las cifras de homicidios con el de la venta de televisores en Estados Unidos, Canadá y Sudáfrica. En este último país, la televisión estuvo prohibida hasta 1975. El estudio comprendió un universo de 28 años (1945-1973). Al confrontarse los datos se constató que en Sudáfrica, donde la llegada de la televisión fue acogida por la población de raza blanca, el índice de homicidios entre blancos aumentó en 130 por ciento, al cumplir la mayoría de edad la primera generación que se vio expuesta a la pequeña pantalla.

Blanca de Lizaur, Licenciada en Filología Hispánica por la Facultad de Filosofía y Letras, ex becaria de Televisión, realizó unos estudios sobre las telenovelas (1987) donde llega a exponer que la influencia televisiva es culpable, directa o indirectamente, de la mitad de los homicidios perpetrados en los países donde se realizaron esos estudios y fundamentalmente en Estado Unidos. Las cifras son tan impresionantes como devastadoras y discutibles. Psicólogos e intelectuales coinciden en que el público más fiel y susceptible a los efectos de la televisión es el infantil. **Al respecto, encuestas realizadas en Méjico revelan que los programas más vistos por los niños son Los Simpson -cuyo contenido de violencia verbal es considerado alto-** seguidos por La Sirenita, La Pantera Rosa, Pobre Angelito, Ricki Rincón, Animaniacs, Chiquilladas y Club Disney, así como Bola de Dragón, Power Rangers, El Hombre Araña y Torkelsons.⁸

El chico es inducido a imitar las "proezas" fáciles y simpáticas de esos héroes, artificiales, sea Bart Simpson o Power Ranger. Dejándose llevar por esa influencia, intentarán reproducir en la vida cotidiana los hechos deslumbrantes y abstrusos. Entonces podrá emprender acciones absurdas o gravemente dañinas para su salud o para la vida y los bienes de otros. Fue el caso de los jóvenes que fallecieron al explotarles la bomba artesanal que habían fabricado imitando a "MacGyver". O de otros admiradores del mismo que acabaron incendiando su colegio, causando daños por casi un millón de dólares.⁹

El investigador David Phillips, de la Universidad de California, recuerda que durante 30 años se han realizado más de tres mil estudios científicos en los que se determina que, si bien la televisión no es la directa responsable de la violencia callejera, sí repercute en el incremento de los índices delictivos, al reproducir las escenas captadas. La violencia difundida con insistencia tiene mucho que ver con el agravamiento de la violencia real y de los abusos asociados con la comisión de ilícitos, dijo Phillips a El Nacional, tras señalar que a la vida cotidiana empiezan a incorporarse como hechos que dejan de ser noticia para ser únicamente frías estadísticas, como producto del crecimiento de la delincuencia.

Por todo esto se creó en 1999 el Día Internacional de la Radio y de la Televisión a favor de los niños, patrocinado por UNICEF, con el título "en sintonía con los niños". Este día es una vitrina para el coraje, la creatividad y el empuje de la infancia. Se pudo contar con la participación de 2000 estaciones de la televisión y la radio, brindando una maravillosa oportunidad para que las niñas y los niños dieran forma a su visión del mundo como lo experimentan en sus propias comunidades. El Día es un evento único, que transformó y transformará siempre a la infancia, de observadores pasivos de los medios masivos de comunicación en participantes activos.

Para volver realidad los Derechos del Niño - ratificada por casi todos los países en el mundo-, UNICEF cree que la infancia debe tener acceso a los micrófonos para recibir información y hablar de sus propias preocupaciones. Al tiempo que se ven emerger cada vez mayor número de tecnologías, los niños y las niñas no deben ser apartados de la revolución de la información.

(...)

1013

mensajes violentos, grotescos, incultos y hasta destructores ó agresivos, no puede constituir un paradigma aceptable para un grupo de la población en etapa de formación, donde se aprehende la mayor parte de comportamientos, actitudes y creencias.

Sin lugar a dudas, la permisión de esta clase de transmisiones, diseñadas bajo patrones culturales distintos a los nuestros y cuyo contenido educativo brilla por su ausencia, pone en peligro la promoción y preservación de la identidad cultural que es fundamento de la nacionalidad , como lo pregona el artículo 70 de la Carta Política.

DE LA POSICIÓN DE LA SALA FRENTE A LAS CIRCUNSTANCIAS DESCRITAS

Dentro de este contexto global, planteado en términos muy generales, no puede concebirse una oferta suficiente, apta y eficaz para los

SUBNOTAS DE LA NOTA EN COMENTO:

¹ PEYRÚ, Graciela: "Entre la TV y los niños", Los Andes, 30/10/94

² MOYA MARTÍNEZ, C., DUFUAR, L. E., La familia frente a la televisión, TFP-Covadonga, Madrid, 1996, pág. 47

³ PEYRÚ, Graciela: "Entre la TV y los niños", Los Andes, 30/10/94.

⁴ Cfr. BORDERÍA ORTIZ, Enric ; LAGUNA PLATERO, Antonio; MARTÍNEZ GALLEGO, Franceso Andreu; Historia de la Comunicación social _ Síntesis, Madrid, 1996, pág. 430
Stella Martínez Rodrigo Profesora de Wordl University – ESNE (Granada) 2

⁵ Cfr. Estudio realizado por Total Research Argentina

⁶ Cfr. Estudio realizado por la Universidad Nacional de Quilmes Stella Martínez Rodrigo Profesora de Wordl University – ESNE (Granada) 3

⁷ Cfr. ABAD, Mario, "El Nacional" 12/01/97

⁸ Encuestas realizadas por la empresa Ibope Stella Martínez Rodrigo Profesora de Wordl University – ESNE (Granada) 4

⁹ Cfr. MOYA MARTÍNEZ, C., DUFUAR, L. E., La familia frente a la televisión, TFP-Covadonga, Madrid, 1996, pág. 60

consumidores del servicio de televisión, con alguna limitación auditiva. Se trata de una realidad que por lo menos en materia de cubrimiento y periodicidad fue reconocida por las autoridades demandadas e incluso por las programadoras, siendo prueba de ello las propuestas de pacto de cumplimiento presentadas dentro del sublite.

Por lo mismo, se requiere ampliar las franjas de los programas transmitidos, para que de paso no quede inane la libertad de elección de los televidentes con limitación auditiva, pues ante la restringida periodicidad de los programas y guiados por el único fin de cumplir la reglamentación sin considerar las perspectivas de aquéllos, han adoptado la marcada tendencia de transmitir los mismos espacios en distintos géneros, obligando al discapacitado a ver siempre los mismos programas, independiente de que colme sus expectativas de gusto, ó en el peor de los casos, a abstenerse de hacerlo.

De la misma forma, urge el control idóneo y eficaz por parte de las autoridades nacionales competentes, no sólo respecto de las condiciones de operancia del Sistema Técnico de Acceso empleado - recordemos las deficiencias observadas párrafos atrás en el caso de "naturalia" -; de su aptitud - tengamos en cuenta el closed caption para los niños que no saben leer; y de la calidad de los programas transmitidos en términos de contenido, pues tomando el ejemplo más próximo, resulta reprobable para el Tribunal que la Comisión Nacional de Televisión permita que la franja infantil y recreativa de CARACOL sea representada por el programa seriado que atrás se indicó, cuando en el resumen analítico del informe final de la investigación "Prácticas Culturales En Adolescentes, Medios Masivos De Comunicación y Diseño Cultural", publicado en su propia página web <http://www.cntv.org.co/images/dynamic/chapters/426/rae%20unal%20jovenes.doc>, advirtió:

1015

"...En cuanto a los programas favoritos de los adolescentes puede afirmarse que las razones de preferencia en general se relacionan con la diversión y el entretenimiento en primera instancia. En particular, el primer lugar del programa Los Simpsons, el cual incluye contenidos cargados de una gran cantidad de prácticas antisociales, indica que estos contenidos llaman la atención de los jóvenes. Como en otros estudios, se ve como el humor es el recurso para matizar los contenidos antisociales y hacerlos cotidianos."

Instrumento de todo ello, será el diseño de una reglamentación donde el respeto al derecho a la igualdad y a la libertad de elección de las personas con discapacidad auditiva, orienten todas sus disposiciones; y en la que los principios de eficiencia y eficacia sean pilares estructurales de los medios de acceso establecidos, bajo los criterios de periodicidad, calidad, oportunidad y variedad; junto con el adecuado ejercicio del control de policía administrativa administrativa sobre los operadores públicos y privados, sujetos a ella, y las evaluaciones habituales de impacto para comprobar sintonía.

Para lograr resultados congruentes y satisfactorios con la demanda actual, a la nueva regulación habrán de preceder estudios de campo debidamente consolidados, elaborados por entidades confiables e idóneas en la materia, exaltando en este punto que las autoridades nacionales demandadas no demostraron que sus reglamentaciones se hubieren basado en algo parecido a ellos. Sólo cuenta el proceso con el muestreo contenido en el análisis efectuado por el Instituto Nacional Para Sordos "INSOR" para medir el impacto de la tecnología Closed Caption en la programación de Telemedellín, obrante a folios 727 a 753 del cuaderno No. 2, cuyo contenido no fue tachado de falso por ninguna de las partes, constituyendo apenas un abre bocas sobre la problemática denunciada.

1015

Téngase en cuenta también que la participación de las asociaciones de usuarios televidentes con discapacidad auditiva, como directos consumidores, es un factor importante para reevaluar la reglamentación vigente, con el fin de que se adapte a las exigencias de eficiencia y eficacia que pretende el legislador, y a la finalidad garantista que desde siempre ha pregonado.

Que quede claro, el Tribunal no está anulando ni revocando la reglamentación actual, tan sólo está poniendo de presente su ineficiencia junto con la apremiante necesidad de que se modifique, so pena de que las autoridades nacionales incurran en desconocimiento de los fines que le corresponde garantizar al Estado a favor de las personas discapacitadas, y se aparten de los principios y reglas consagradas en las Leyes que desarrollan tales mandatos, antes examinados.

Así las cosas y ya que como aspecto positivo se encuentra el ánimo de los demandados para reevaluar las políticas actuales de transmisión (*detállense las propuestas de pacto de cumplimiento*), impartirá el Tribunal las órdenes concordantes para que dicha voluntad no quede en el limbo, sino que produzca resultados efectivos en el corto plazo, máxime cuando el estudio de la Nacional Center Of Information Of Deafness - NCID, indica que el costo de incluir alternativas como el Closed Caption "a un programa en un canal comercial de televisión de una hora de duración no alcanza el 1% del costo total de producción, el cual se va reduciendo debido a los avances tecnológicos y a la competencia de microempresarios que trabajan en la elaboración de Closed Caption" (*Fls. 729, Cuad. No. 2*).

Por último, se accederá a la desvinculación del proceso, de la Compañía "TV Ciudad LTDA", pues a pesar de que la "Casa Editorial el Tiempo S. A." no allegó la prueba idónea para constatar la propiedad del Canal

CITY TV, los certificados de existencia y representación legal obrantes a folios 260 a 268 del cuaderno No. 1 y 146 a 148 del mismo cuaderno, dan cuenta de que se trata de sociedades distintas, dedicándose la primera de ellas a la producción de programas; a lo cual se añade que fue precisamente "Casa Editorial el Tiempo" la que envió a la Comisión Nacional de Televisión los informes sobre los programas transmitidos por CITY TV con los servicios técnicos de acceso para la población con discapacidad auditiva, siendo tal un proceder propio de quien tiene la representación del canal.

Por lo demás, ninguna de las autoridades demandadas contradijo la calidad de dueña del canal que la Casa Editorial se autoasigna.

En mérito de lo expuesto, la **SUB SECCIÓN "B", DE LA SECCION CUARTA, DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Protéjase los derechos colectivos a la información y a la libertad de elección de los consumidores usuarios del servicio de televisión, con discapacidad auditiva.

SEGUNDO: Ordénase al Ministerio de Comunicaciones iniciar inmediatamente todos los trámites, procedimientos y estudios que correspondan para replantear las disposiciones contenidas en la resolución 1080 del 05 de agosto de 2002, bajo los parámetros que señala esta providencia; advirtiendo que dicho proceso ha de tener una duración máxima de 6 meses contado a partir de la ejecutoria de este proveído.

1018

TERCERO: CONMÍNESE al Ministerio de Comunicaciones para que dentro del mismo término perentorio y bajo iguales parámetros, publique la reglamentación pertinente para los efectos previstos en los artículos 13, 14, 16 y 17 de la Ley 982 de 2005; y realice la compilación de las normas que permiten a las personas con limitaciones, acceder a los servicios de comunicación.

CUARTO: Ordénase a la Comisión Nacional de Televisión adelantar las mismas gestiones respecto del Acuerdo 005 del 13 de marzo de 2003 y la resolución 802 del 24 de octubre del mismo año, dentro del plazo previsto en el numeral segundo de esta resolución, una vez definidos los criterios aplicables a la programación de televisión para la población con discapacidad auditiva, por parte del Ministerio de Comunicaciones.

QUINTO: Para auditar el cumplimiento de la presente sentencia se integra el Comité de Verificación con las siguientes personas: el representante legal de la Fundación de los Intereses y Bienes Públicos, Los Intereses Difusos y El Medio Ambiente "PROTEGER", el señor Presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores, el señor Superintendente Delegado Para los Derechos del Consumidor, y el señor Defensor Delegado Para los Derechos Colectivos y El Medio Ambiente, quien actuará como coordinador del mismo.

SEXTO: Desvincúlase del proceso a la sociedad TV Ciudad LTDA.

SÉPTIMO: Reconócese a favor de la Fundación de los Intereses y Bienes Públicos, Los Intereses Difusos y El Medio Ambiente "PROTEGER", un incentivo por valor de 10 salarios mínimos legales

1018

mensuales vigentes, a cargo del Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión, por partes iguales.

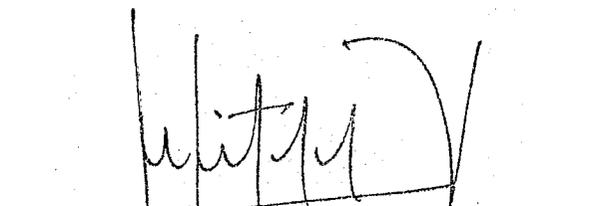
OCTAVO: Publíquese la presente providencia en un diario de circulación nacional.

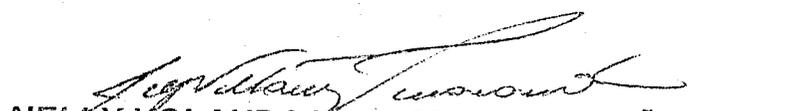
NOVENO: Dentro del mes siguiente a la ejecutoriada esta providencia, deberá el señor Defensor Delegado Para los Derechos Colectivos y El Medio Ambiente, rendir el primer informe mensual sobre el cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha. Acta No.


BEATRIZ MARTINEZ QUINTERO
Magistrada


FABIO G. CASTIBLANCO CALIXTO
Magistrado


NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada