



Sentencia T-543 de 2017

Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera

Resumen Ejecutivo preparado por
Dejusticia y Educar Consumidores

La Corte Constitucional resolvió que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) censuró a la organización Educar Consumidores y le advirtió que en adelante no podrá hacer control previo de contenidos informativos.

La Corte decidió también que los consumidores tienen derecho a recibir información sobre los riesgos de las bebidas azucaradas para la salud.

Hechos y antecedentes de la sentencia

En agosto de 2016, Educar Consumidores, una organización sin ánimo de lucro que trabaja por la implementación de políticas saludables en el país, lanzó un comercial televisado y emitido también en varias emisoras radiales, en el cual se mostraba la cantidad de azúcar de varias bebidas azucaradas. El comercial fue demandado por Postobón S.A., una compañía de bebidas azucaradas colombiana, por supuesta “publicidad engañosa”. En decisión del 7 de septiembre de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), entidad colombiana encargada de vigilar el

cumplimiento de los derechos de los consumidores, emitió la Resolución 59.176 ordenando a Educar retirar el comercial de todos los medios en los que circulaba, incluyendo internet. Además, le ordenó “remitir a la Superintendencia de Industria y Comercio toda pieza publicitaria relacionada con el consumo de bebidas azucaradas [...] antes de su emisión para que se lleve un control preventivo sobre la información”.

Con posterioridad a esta decisión, Educar Consumidores volvió a presentar un nuevo comercial ante la SIC para su revisión previa, adjuntando evidencia científica de lo afirmado en él. Parte de la evidencia se presentó en inglés y algunos estudios en español. En la revisión del nuevo comercial, la SIC consideró que no podía tener en cuenta dicha información ya que esta se encontraba en un idioma distinto al español y debía ser traducida. Aunque Educar Consumidores desistió de las pruebas aportadas en inglés y solicitó tener en cuenta solo aquellas que estaban en español, y aunque posteriormente, ante la insistencia de la SIC, Educar presentó la traducción oficial de las pruebas más importantes que habían sido aportadas en inglés, la SIC no permitió tampoco la emisión de este segundo comercial.

Frente a la Resolución 59.176 se presentaron dos tutelas. La primera, presentada por Educar Consumidores, argumentaba, de un lado, la vulneración de su derecho a la libertad de expresión por cuanto la SIC había censurado un comercial de contenido informativo sobre los efectos en la salud del consumo de bebidas azucaradas y, de otro, la violación de su derecho fundamental al debido proceso puesto que la decisión fue adoptada sin mediar la debida notificación del proceso. La segunda tutela, presentada por 23 ciudadanos que hacen parte de organizaciones miembros de la Alianza por la Salud Alimentaria (entre ellas Dejusticia), en su calidad de consumidores, argumentaba la vulneración de su derecho a recibir información sobre los riesgos del consumo de bebidas azucaradas en la salud debido a la resolución de la SIC que ordenaba la no difusión del comercial y el silenciamiento de la campaña informativa “Cuida tu Vida – Tómala en Serio”.

La primera tutela fue negada en primera y segunda instancia. La segunda, fue negada en primera instancia y concedida en segunda instancia en un fallo de la Corte Suprema de Justicia. En dicha sentencia, la Corte Suprema protegió el derecho de los 23 ciudadanos al debido proceso y ordenó a la SIC vincularlos en el proceso. La sentencia también protegió el derecho de los consumidores a acceder a información relacionada con los efectos de las bebidas azucaradas en la salud y los reconoce como “ciudadanos deliberantes”. La Corte Suprema dejó sin fundamento la resolución de la SIC y permitió la emisión del comercial.

Las dos tutelas fueron seleccionadas por la Corte Constitucional para su revisión y reunidas en un solo expediente. Por medio de la sentencia

T-543 de 2017, la Corte Constitucional estudió los dos procesos y falló de fondo sobre lo solicitado.

Fundamentos de la Corte Constitucional

- La Corte Constitucional hizo referencia “a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática”. Además, recordó un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) según el cual “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.
- En relación con la libertad de expresión la Corte Constitucional, citando a la Corte IDH, reconoció que esta comprende “no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Mientras la primera hace referencia a su dimensión “individual”, la segunda se refiere a su dimensión “social”, constituyéndose así en un derecho de “doble vía”.
- La Corte Constitucional sostuvo que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que, de acuerdo con la Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos y la Corte IDH, este puede ser objeto de restricciones.
- Sin embargo, la Corte Constitucional también sostuvo que:

...toda limitación a la libertad de expresión se presume sospechosa, por lo que debe estar sometida a un juicio estricto de constitucionalidad, el cual impone verificar que la restricción que pretende imponerse: i) esté prevista en la ley; ii) persiga el logro de ciertas finalidades imperiosas, que han de estar relacionadas con el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas; iii) sea necesaria para el logro de dichas finalidades; y iv) no imponga una restricción desproporcionada en el ejercicio de la libertad de expresión. Adicionalmente, es preciso verificar que v) la medida restrictiva sea posterior y no previa a la expresión objeto del límite, como también, el que vi) no constituya censura en ninguna de sus formas, lo que incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita.

- La Corte Constitucional expresó que frente al eventual conflicto entre el ejercicio de libertades y derechos existe una diversidad de respuestas. Por ejemplo, en caso de presentarse un ejercicio abusivo de la libertad de expresión, la “persona particular o un periodista, puede



estar sujeto al establecimiento de responsabilidades ulteriores como en el evento en que se afecte el derecho a la honra y la reputación”. Sin embargo, ligado a la posibilidad de establecer responsabilidades ulteriores, y citando jurisprudencia de la Corte IDH, la Corte Constitucional recordó que la censura previa se encuentra prohibida y reiteró su jurisprudencia según la cual “cualquier regulación estatal o decisión de un funcionario del Estado que constituya censura implica, *ipso jure*, una violación del derecho a la libertad de expresión”.

- La Corte precisó que “toda regulación estatal en el ámbito de la libertad de expresión debe ser estrictamente neutral frente al contenido de la comunicación, por cuanto en una sociedad democrática, abierta y pluralista, no pueden existir instancias encargadas de determinar cuáles contenidos son ‘correctos’ o ‘legítimos’”. Señaló que se configura censura cuando las autoridades estatales, invocando el ejercicio de sus funciones, supervisan el contenido de lo que a través de los medios de comunicación, las publicaciones impresas o cualquier modalidad de comunicación o de expresión se quiere informar, publicar, transmitir

o expresar, para efectos de supeditar la divulgación del contenido a su permiso, autorización, examen previo, o a su recorte, adaptación o modificación.

Análisis de la Corte Constitucional en el caso concreto

- En relación con el derecho fundamental al *debido proceso*, la Corte Constitucional sostuvo que la SIC “vulneró el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes al haber iniciado una actuación administrativa en su contra sin que les fuera comunicada, impidiendo el ejercicio de las garantías que se derivan del mismo”. La ausencia de comunicación impidió que Educar “pudiera participar en la misma a efectos de ejercer sus derechos de defensa y contradicción, así como el de solicitar, aportar y controvertir pruebas”.
- Para la Corte también es reprochable que con posterioridad a la resolución que ordena el retiro del comercial, la SIC haya tomado medidas sin justificación. Por ejemplo, frente a una petición posterior de Educar en la que se solicitaba la emisión de un segundo comercial, la SIC sostuvo que ello no era posible porque varios de los soportes se encontraban en inglés. Aunque Educar solicitó tener en cuenta solo la información en español, la SIC resolvió estarse a lo resuelto sin ofrecer consideraciones adicionales.
- La Corte Constitucional confirmó la decisión de la Corte Suprema de Justicia que consideró que el derecho al debido proceso administrativo también había sido violado en los destinatarios de la campaña al no haberseles vinculado a la actuación administrativa.
- En relación con el derecho fundamental a la *libertad de expresión*, y particularmente el derecho de los consumidores a recibir información, la Corte determinó las funciones esenciales que este cumple:
 - i) En primer lugar, garantiza el derecho de los consumidores a la información relevante sobre los productos alimenticios que consumen, dándole sentido al núcleo esencial de su derecho a la información.
 - ii) En segundo lugar, habilita a los consumidores a elegir de una manera libre los productos alimenticios que deseen consumir, conforme a su propia orientación de vida, respetando así el núcleo esencial del derecho a elegir, que compete al consumidor y que está ligado claramente a la expresión de su libre desarrollo de la personalidad.
 - iii) *garantiza la protección y prevención en materia de salud, al admitir los riesgos presuntos o eventuales ligados con aspectos del desarrollo de estos productos*

que son desconocidos hasta el momento por la sociedad, sobre la base del principio de precaución. [y] iv) cumple una función instrumental, al facilitar el seguimiento a estos productos por parte de las autoridades correspondientes.

- La Corte, además, tuvo en consideración que:

...tal como lo señalaron algunos intervinientes y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia al proferir el fallo de segunda instancia uno de los principios orientadores de la Ley 1751 de 2015 es el de la importancia de la información para la protección de la salud, lo que también fue indicado por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

- La Corte determinó que:

*...los mensajes transmitidos por Educar Consumidores –que es una entidad sin ánimo de lucro y que no promociona ningún producto– se enmarcan en una campaña de salud pública que, más allá de influir en una decisión de consumo, pretendían advertir de los riesgos que en la salud puede tener el consumo excesivo de bebidas azucaradas, lo cual fundamentó dicha asociación en los numerosos estudios que allegó a la SIC, y que nunca fueron estudiados por dicha entidad pública. En otras palabras, *el mensaje transmitido por Educar Consumidores se enmarca en la categoría de “información” y no de “publicidad”.**

- Esta diferencia en el tipo de mensaje permitió a la Corte Constitucional concluir que la SIC “no puede adoptar ninguna medida que implique un control previo sobre la información –con independencia del medio por el que se transmita–, y que únicamente puede adoptar responsabilidades ulteriores”. Es decir, para la Corte, “las facultades ejercidas por la SIC para proferir la Resolución 59.176 de 2016 no estaban previstas en la ley”.

- Además de no tener competencia para dictar la medida, la Corte concluyó que la Resolución que censuró el comercial de Educar Consumidores no cumplió ninguno de los otros requisitos señalados en la sentencia para limitar el derecho a la libertad de expresión:

...i) no se indicó el fundamento legal preciso, claro y taxativo de la finalidad, ni cómo, de manera concreta y específica, el derecho de los consumidores se veía afectado por la transmisión de la información (carga definitoria y argumentativa); y ii) los elementos fácticos y técnicos que sustentaron la decisión de la SIC, no contaban con una base sólida de evidencias que dieran suficiente certeza sobre su veracidad. De esta manera, si bien la SIC indicó que no conocía el sustento científico que soportaba la veracidad de las afirmaciones de la información transmitida, lo cierto es que tampoco contaba con sustento científico para afirmar lo contrario (falacia ad ignoran-

tiam), aunado a que Educar Consumidores no tuvo la oportunidad de participar en la actuación administrativa y allegar los respectivos soportes, los cuales –una vez enviados a la SIC– nunca fueron revisados (carga probatoria).

- La Corte Constitucional recordó que la censura previa está prohibida por la Constitución (art. 20) y que las medidas establecidas por la Resolución de la SIC “no perseguían una finalidad imperiosa y no eran necesarias, aunado a que constituían medidas de censura previa al establecer un control anterior sobre los contenidos que se pretendieran transmitir”.
- Por todo esto, la Corte Constitucional concluyó que la SIC vulneró el derecho de los accionantes a informar y recibir información “por cuanto las medidas allí establecidas no estaban previstas en la ley, no perseguían una finalidad imperiosa y no eran necesarias, aunado a que constituían medidas de censura previa al establecer un control anterior sobre los contenidos que se pretendieran transmitir”.

Órdenes concretas de la Corte Constitucional

1. Confirmó la sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia que protegió los derechos de los 23 consumidores a recibir información sobre los productos disponibles en el mercado (tutela de Dejusticia y otras organizaciones de la Alianza por la Salud Alimentaria).
2. Concedió la tutela a Educar Consumidores por sus derechos a informar (como componente de la libertad de expresión) y su derecho al debido proceso.
3. Ordenó a la Superintendencia de Industria y Comercio que, en un término de 5 días posteriores a la notificación, comunicara el contenido de la sentencia a las entidades a las que le fue notificada y comunicada la Resolución que censuraba. Es decir, a Educar Consumidores, a los medios de comunicación donde fue transmitido el comercial de televisión y al Instituto Distrital de Recreación y Deporte.
4. Ordenó a la SIC que a partir de la publicación de la sentencia, y por un término de tres meses, publique en la página inicial de su sitio web un enlace con acceso a la sentencia y un comunicado que sintetice el contenido de la misma.
5. Advirtió a la SIC que, en ejercicio de sus facultades administrativas en materia de protección al consumidor, no puede adoptar ninguna medida que implique un control previo sobre la información –independien-

temente del medio por el que se transmita– y que únicamente puede adoptar responsabilidades ulteriores, en el marco de las cuales se deben respetar los derechos fundamentales de los implicados, lo que incluye el derecho al debido proceso administrativo.

Importancia de esta decisión para Colombia y la región

- Es la primera vez que la Corte Constitucional de Colombia se pronuncia a favor del derecho de los consumidores a recibir información sobre los efectos que tienen las bebidas azucaradas en su salud.
- La Corte advierte a la SIC que no puede hacer control previo de la información de salud pública en ningún otro caso, y reitera los criterios que deben cumplirse en los casos en los que se pretenda limitar la libertad de expresión.
- La Corte recordó que la libertad de expresión no solo comprende el derecho a expresar el propio pensamiento, sino también el derecho de buscar, recibir, acceder y difundir información. Es decir, reconoce que es un derecho de “doble vía”.
- La Corte diferencia entre las características de un mensaje que corresponde a la definición de información (como el comercial de Educar Consumidores) y las de un mensaje publicitario.
- La Corte Constitucional estableció que “el amparo a la libertad de expresión y sus respectivos límites se aplican a internet y a las redes sociales de la misma manera que a los demás medios de comunicación, por lo que las restricciones deben analizarse a la luz de los mismos estándares”.