

Sentencia C-033/06

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Formulación aparente de cargos

Referencia: expediente D-5940

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5, literales e) y n), parcial, y 12, literal h), parcial, de la Ley 182 de 1995 “Por la cual se reglamenta el servicio de televisión, y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.”

Actor : Wilson Hernando Gómez Velásquez

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Wilson Hernando Gómez Velásquez presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5, literales e) y n), parcial, y 12, literal h), parcial, de la Ley 182 de 1995 “Por la cual se reglamenta el servicio de televisión, y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, tal como obra en el Diario Oficial No. 41.681, de 20 de enero de 1995. Se subraya lo demandado.

“Ley 182 de 1995

Artículo 5o. Funciones. En desarrollo de su objeto corresponde a la Comisión Nacional de Televisión:

(...)

e. Reglamentar el otorgamiento y prórroga de las concesiones para la operación del servicio, los contratos de concesión de espacios de televisión y los contratos de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción de los programas de televisión, así como los requisitos de las licitaciones, contratos y licencias para acceder al servicio, y el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos;

(...)

n. Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños. De acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional de Televisión en el término de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, los infractores se harán acreedores de las sanciones de amonestación, suspensión temporal del servicio hasta por cinco meses o caducidad o revocatoria de la concesión o licencia, según la gravedad de la infracción y la reincidencia. En todo caso, se respetarán las normas establecidas en la ley sobre el debido proceso;

(...)

Artículo 12. Funciones de la Junta Directiva. Son funciones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión:

(...)

h. Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por transgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o de las de la Comisión, relacionadas con el servicio.

Para tales efectos, y en relación con las concesiones originadas en un contrato, la Junta Directiva de la Comisión decretará las multas pertinentes por las violaciones mencionadas, en aquellos casos en que considere fundadamente que las mismas no merecen la

declaratoria de caducidad del contrato. Ambas facultades se considerarán pactadas así no estén expresamente consignadas en el convenio.

Las multas serán proporcionales al incumplimiento del concesionario y al valor actualizado del contrato, y se impondrán mediante resolución motivada.

Igualmente, la Junta Directiva podrá imponer la sanción de suspensión de la concesión hasta por seis (6) meses o la cancelación definitiva cuando la transgresión de las disposiciones legales y, reglamentarias de la Comisión así lo acrediten.

En el caso de las comunidades organizadas, además de dicha suspensión, la Junta Directiva podrá imponer las sanciones de multa hasta por quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la de revocatoria de la licencia para operar el servicio.

En el caso de los operadores públicos las sanciones podrán ser multas de hasta mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la destitución de los servidores públicos que hayan tolerado o cometido la infracción.

Para el ejercicio de tal facultad la Junta Directiva deberá tener en cuenta la gravedad de la falta, el daño producido y la reincidencia en su comisión.

(...)"

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

III. LA DEMANDA.

El demandante afirma que estas disposiciones vulnera el artículo 150, numeral 2, de la Constitución, además, el preámbulo y los artículos 5, 13 y 29 de la misma Carta. Para explicar el concepto de violación, alude al contenido del artículo 150, numeral 2, de la Constitución, en el que dice que el Congreso tiene la función de expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones, es decir, es una competencia exclusiva del Congreso. Así mismo, se refiere a los artículos 76 y 77 de la Constitución, en cuanto establecen que la intervención estatal en el espectro electromagnético, utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público "que dirigirá la política que en materia de televisión determine la ley". Menciona la Ley 182 de 1995 que

reglamentó el servicio de televisión, las políticas para su desarrollo y creó la Comisión Nacional de Televisión.

De estas menciones a disposiciones constitucionales, el actor concluye que las expresiones acusadas “son extralimitación del legislativo, por cuanto están por fuera de la restricción contemplada en el numeral 2º del artículo 150 de la Constitución Política, en consideración a que delega en la CNTV, la facultad de establecer procedimientos y sanciones, que son funciones propias y exclusivas del legislador.” (fl. 3) Además, afirma : “f) Al tenor del numeral 2º del artículo 150 de la Constitución Política, el Órgano Legislativo, es el único órgano competente para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.”

La explicación del desconocimiento del preámbulo de la Constitución, considera que se produce por las siguientes razones :

“g) Violación del preámbulo de la Carta : el preámbulo de nuestra Constitución señala como finalidad esencial del Constituyente la consagración de un marco jurídico que garantice un orden económico, político y social justo, contrario a lo que el legislador estableció en la norma demandada, pues se desborda otorgando facultades que sólo corresponden al legislativo.

h) Las expresiones demandadas desconocen los principios medulares del moderno estado democrático, como estado social de derecho, al otorgarle a un órgano administrativo la facultad de crear procedimientos administrativos y regímenes sancionatorios y aplicarlos a la vez.” (fl. 4)

Sobre la violación de los artículos 5 y 13 de la Constitución, dice el actor :

“Esta facultad que se le otorga a la CNTV, permite que se convertiría en medio discriminatorio y de pretermisión de los derechos inalienables, tales como la libertad, la petición, el debido proceso, por cuanto se admite que un órgano administrativo, se de sus propios procedimientos administrativos y los demás órganos de la administración, estén bajo el imperio de la ley; suerte que correrán aquellos que sean vinculados a los procedimientos administrativos, unos con un estatuto creado exclusivamente por la CNTV y otro el que establece la Ley.” (fl. 4)

En cuanto a la violación del artículo 29 de la Constitución, afirma el actor que dado que “el debido proceso es la sujeción de todo trámite a la ritualidad establecida por la ley, al igual que toda sanción debe estar previamente determinada por el órgano de representación popular como lo es el Congreso de la República.” (fl. 5) Finalmente cita un aparte de una sentencia de la Corte Constitucional.

IV. INTERVENCION.

En este proceso intervino el ciudadano Jorge Figueroa Clausen, en calidad de Director y representante legal de la Comisión Nacional de Televisión, con el fin de defender la constitucionalidad de las expresiones acusadas. Sus argumentos se resumen así :

Si se observa con atención el texto de las normas demandadas no es posible encontrar ningún tipo de delegación para el establecimiento de procedimientos y sanciones por parte del legislador y a favor de la CNTV. La Ley 182 de 1995 otorgó a la Comisión una facultad reglamentaria, que, además, corresponde lo establecido en los artículos 76 y 77 de la Constitución. Por consiguiente, el interviniente no entiende porqué el demandante afirma que a la Comisión se le han otorgado no sólo facultades de establecer sanciones sino también de fijar procedimientos para la aplicación de las mismas, si la norma claramente remite al procedimiento previsto en la ley.

Señala que “cuando las disposiciones demandadas de la Ley 182 de 1995 otorgan competencias normativas a la Comisión Nacional de Televisión, lo hacen con el propósito de que esta entidad, de acuerdo con los parámetros establecidos por el propio legislador, desarrolle reglamentariamente las sanciones y los procedimientos que establece la ley aprobada por el Congreso de la República. De esta forma, el legislador atiende lo dispuesto en el inciso primero del artículo 77 de la constitución, de acuerdo con el cual “la dirección de la política que en materia de televisión determine la ley sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del Organismo mencionado.”

Se refiere, también, a la potestad sancionadora de la que es titular la administración, asunto que fue examinado en la sentencia C-214 de 1994, en sus dos modalidades : la disciplinaria y la correccional. Cita las sentencias C-052 de 1997, C-564 de 2000, C-710 de 2001.

En la última de las sentencias citadas -C-710 de 2001-, la Corte señaló que no es el numeral

2º del artículo 150 de la Carta, sino el numeral 10 del mismo artículo, el que constituye la llamada cláusula de reserva de la ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Se remonta a las facultades constitucionales de la CNTV, a la Asamblea Nacional Constituyente, a la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó como Ley 182 de 1995. De donde se deduce que el Estado, a través de un organismo autónomo, independiente, distinto de las ramas del poder público y sometido a un régimen jurídico especial, puede y debe ejercer la totalidad de las siguientes atribuciones : la gestión, el control, la intervención, la planeación, la dirección y la regulación del servicio público de televisión, tal como lo dijo la Corte en la sentencia C-298 de 1999.

Considera que la demanda es infundada, por cuanto no se vislumbra incompatibilidad alguna entre el contenido de los apartes demandados y los mandatos constitucionales, por lo que le solicita a la Corte declarar exequible lo acusado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3944 de fecha 5 de octubre de 2005, le solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los literales e) y n) (parcial) del artículo 5, y el literal h) (parcial) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, por los aspectos analizados.

Pone de presente, en primer lugar, que el ciudadano tiene una apreciación errada del contenido y alcance de la disposición establecida en el numeral 2º del artículo 150 de la Constitución, referente a la facultad del Congreso de expedir códigos en todos los ramos de la legislación, en razón de que los procedimientos para imponer sanciones administrativas deben ser reguladas a través de un código. La jurisprudencia se ha ocupado del tema y ha señalado que dada la especial naturaleza de los códigos no es razonable considerar que todo lo que tenga que ver con los procedimientos para imponer sanciones, debe regularse a través de un cuerpo normativo de esa índole, porque la administración, para cumplir sus fines estatales tiene a su cargo múltiples tareas que implican inspección, control y vigilancia de numerosas materias, como transporte, educación, servicios públicos, actividad financiera, entre otras, lo que significa que sería imposible reunir en un texto legal un solo

procedimiento regulador de sanciones administrativas.

Se remite el señor Procurador a lo expresado en otro concepto, respecto del principio de legalidad en materia de sanciones administrativas : concepto 3794 del 7 de abril de 2005, en el que analizó el alcance de la potestad sancionatoria de la administración pública como un complemento necesario de la potestad de mando o imperativa del Estado.

En cuanto a las expresiones acusadas, considera que si se examinan dentro del contexto normativo en que se encuentran, no hay vulneración de la Constitución, pues los elementos básicos del principio de legalidad se cumplen, en especial el artículo 29 de la Carta, en razón de que las disposiciones acusadas establecen en forma expresa y directa la conducta objeto de reproche.

Finalmente observa el señor Procurador que los criterios siempre deben estar acordes con el marco legal, pues la autoridad administrativa no está autorizada para cambiar los lineamientos generales del legislador. Pero esto no ocurre en este caso.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de acusaciones contra disposiciones contenidas en una ley.

2. La acusación del actor y la aparente formulación de cargos de inconstitucionalidad. Inhibición para fallar de fondo.

En este momento procesal, al examinar detenidamente la acusación, encuentra la Corte que el demandante plantea una formulación apenas aparente de cargos de inexecutableidad.

2.1 Hay que señalar que si bien al momento de la admisión de la demanda se observó que existía el cumplimiento de los requisitos formales exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ahora, al confrontar los argumentos que sustentan el concepto de violación de las expresiones acusadas, contrastándolos con la intervención ciudadana, con el concepto del señor Procurador y con el contexto completo de los artículos de la Ley 182 de 1995, del que hacen parte las expresiones demandadas, se encuentra que el actor no suministró argumentos suficientes para un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

2.2 En efecto, el concepto de violación que presentó el actor contiene los siguientes argumentos :

Que el constituyente primario, representado por sus delegados en la Asamblea Nacional Constituyente, le asignó únicamente al Congreso de la República, en el numeral 2º del artículo 150 de la Constitución, la función de expedir códigos y reformar sus disposiciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con base en estas alusiones, el actor señala que el numeral 2º del artículo 150 de la Carta ocurre por lo siguiente :

“Las expresiones, que se relacionan y subrayan en capítulo inmediatamente anterior, son extralimitación del legislativo, por cuanto están por fuera de la restricción contemplada en el numeral 2º del artículo 150 de la Constitución política, en consideración a que delega en la CNTV, la facultad de establecer procedimientos y sanciones, que son funciones propias y exclusivas del legislador.”

“Al tenor del numeral 2º del artículo 150 de la Constitución Política, el Órgano Legislativo, es el único órgano competente para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.” (fls. 3 y 4)

Sobre la supuesta violación del preámbulo de la Carta, el demandante afirma :

“Violación del preámbulo de la Carta : el preámbulo de nuestra Constitución señala como finalidad esencial del Constituyente la consagración de un marco jurídico que garantice un orden económico, político y social justo, contrario a lo que el legislador estableció en la norma demandada, pues se desborda otorgando facultades que sólo corresponden al legislativo.

Las expresiones demandadas desconocen los principios medulares del moderno estado democrático, como estado social de derecho, al otorgarle a un órgano administrativo la facultad de crear procedimientos administrativos y regímenes sancionatorios y aplicarlos a la vez”

La violación de los artículos 5 y 13 de la Constitución ocurre, según el actor porque

“Esta facultad que se le otorga a la CNTV, permite que se convierta en medio discriminatorio y de pretermisión de los derechos inalienables, tales como la libertad, la petición, el debido proceso, por cuanto se admite que un órgano administrativo, se de sus propios procedimientos administrativos y los demás órganos de la administración, estén bajo el imperio de la ley; suerte que correrían aquellos que sean vinculados a los procedimientos administrativos, unos con un estatuto creado exclusivamente por la CNTV y otro el que establece la Ley.”

Finalmente, sobre el desconocimiento del artículo 29 de la Carta señala “el debido proceso es la sujeción de todo trámite administrativo a la ritualidad establecida por la ley, al igual que toda sanción debe estar previamente determinada por el órgano de representación popular como lo es el Congreso de la República.”

2.3 De los argumentos transcritos y del contenido de las expresiones acusadas tal como obran en los antecedentes de esta providencia, salta fácilmente a la vista que las supuestas violaciones a los artículos constitucionales se originan en la interpretación que hace el actor al contenido aislado de las expresiones acusadas.

Planteado así el asunto, si este era el cargo, la mínima obligación del actor consistía en explicar porqué las expresiones acusadas constituyen una delegación del legislador a la Comisión de Televisión para expedir códigos. Esto no lo hizo. Se limitó a afirmar la violación sin suministrar las razones de la misma. Por consiguiente, la alegada violación del artículo 150, numeral 2º, de la Carta no puede ser objeto de pronunciamiento.

Tampoco puede examinar la Corte la supuesta violación de los artículos 5 y 13 de la Constitución, porque si el primero de ellos se refiere a la primacía inalienable de las personas y la familia, como institución básica de la sociedad, y, el segundo, al principio de igualdad, era indispensable que el demandante explicara cómo las expresiones acusadas violaban estas disposiciones constitucionales. Esta explicación resultaba indispensable con el fin de analizar la pertinencia de esta remisión y su posible vulneración.

Finalmente, tampoco existe cargo por presunta violación del artículo 29 de la Carta, en razón de que le correspondía al actor explicar porqué se da la violación al debido proceso y el desconocimiento del principio de legalidad en las expresiones acusadas. Más aun, este cargo, como mínimo requería aludir a las expresiones acusadas dentro del contexto íntegro de los artículos en donde se encuentran.

En efecto, aunque en esta providencia no es necesario transcribir en su totalidad los artículos 5º y 12 de la Ley 182 de 1995, debe decirse que se trata de artículos muy extensos. El artículo 5º establece las funciones de la Comisión Nacional de Televisión, que desarrolla en 15 literales, que van desde el literal a) hasta ñ); y el artículo 12, sobre las funciones de la Junta Directiva, se desarrolla en 12 literales -del literal a) al l)-, y un párrafo.

Entonces, como las expresiones acusadas sólo corresponden a breves apartes del contenido total de los artículos, era necesario que el actor demostrara que la presunta violación del principio de legalidad, consagrado en el artículo 29 de la Carta, no se encuentra desarrollada en los otros apartes de cada uno de los artículos 5º y 12 de la Ley 182 de 1995.

En otras palabras, en el presente caso, dada la naturaleza del cargo, era indispensable analizar las expresiones dentro del contexto del que hacen parte, y esto no lo hizo el actor.

2.4 En síntesis : se echan de menos las explicaciones jurídicas, concretas y pertinentes de cómo se produce el desconocimiento de la constitución por parte de las expresiones acusadas, pues, el actor no realizó el mínimo esfuerzo en demostrar cómo ocurre la violación, se limitó a hacer afirmaciones generales que impiden determinar con precisión en dónde residen los cargos. Y, en este caso, la obligación de tal demostración recaía exclusivamente en el demandante, que si bien en el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad no le corresponde hacer un examen erudito de las razones de la demanda, sí las debe suministrar en forma clara y pertinente.

Por lo tanto, los cargos no están debidamente sustentados, lo que le impide a la Corte realizar el examen de fondo de la norma, pues, recuérdese que la competencia de la Corporación para estos efectos, es rogada, lo que significa que sólo puede ejercer el control constitucional de las disposiciones legales, o con fuerza de ley, con base en las acciones públicas de inexecutable que adelanten los ciudadanos, siempre y cuando se reúnan los requisitos legales contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

Esto significa que si no se cumplen todas las exigencias legales, dentro de las cuales está explicar las razones por las cuales la norma acusada desconoce una o varias disposiciones de la Carta, el juez constitucional no puede llenar este vacío creando razones de su propia cosecha.

Resulta oportuno recordar que sobre las exigencias que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, la Corte en numerosas oportunidades ha manifestado que éstas hacen parte esencial del propósito que busca la propia Carta, en el control constitucional de las leyes. Ha señalado que el cumplimiento del requisito del artículo 2, numeral 3, del Decreto 2067 de 1991, le permite a la Corte desarrollar su función en debida forma, pues, delimita el campo en el cual hará el análisis de constitucionalidad correspondiente. No basta, entonces, proponer cualquier acusación para entender que el requisito en mención se ha cumplido. Es necesario que el cargo que se exponga sea claro, a efectos de que el precepto acusado sea susceptible de confrontación con los textos constitucionales que se consideran vulnerados. En la sentencia C-1052 de 2001, que reunió y sistematizó la jurisprudencia que se ha proferido sobre el tema, se señalaron los criterios mínimos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, para que pueda ser decidida de fondo, así : objeto demandado, concepto de violación, razones claras, específicas, pertinentes y suficientes.

En consecuencia, la Corte se inhibirá de proferir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas, contenidas en los artículos 5, literales e) y n), parcial, y 12, literal h), parcial, de la Ley 182 de 1995 “Por la cual se reglamenta el servicio de televisión, y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General