

Sentencia C-1172/05

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INHABILIDADES INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES PUBLICAS-Límites

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INHABILIDADES INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES PUBLICAS-Depende de la precisión con que la Constitución regule la institución jurídica de que se trate

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INHABILIDADES INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES EN EJERCICIO DE FUNCIONES PUBLICAS-Límites de razonabilidad y proporcionalidad

Las facultades del Legislador para fijar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones en materia de ejercicio de funciones públicas, encuentran límites precisos que tienen que ver tanto con lo que el texto Constitucional haya establecido directamente y el margen que este haya dejado al Legislador en cada caso, como con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad a que se ha hecho referencia.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Naturaleza jurídica/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Funciones COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Composición

INCOMPATIBILIDADES DE MIEMBROS DE JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Extensión de los efectos durante el año siguiente al retiro de la Junta o de la terminación del período/INCOMPATIBILIDADES DE MIEMBROS DE JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION-No violación del derecho al trabajo/INCOMPATIBILIDADES DE MIEMBROS DE JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION-No violación del derecho a escoger profesión u oficio

En cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad del artículo 10 de la Ley 182 de 1995 en el aspecto que se acusa, -a saber la extensión al año siguiente al retiro del miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión o de la terminación de su periodo, de la prohibición del ejercicio de funciones, la recepción de honorarios, la existencia de intereses o participaciones en una persona operadora, concesionaria o realizadora de actividades relativas a la radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones-, la Corte

encuentra que esa previsión del legislador, que tiene la finalidad legítima constitucionalmente de preservar la moralidad e imparcialidad de la actuación de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión no solamente resulta idónea para alcanzar dicha finalidad, sino que dada la posibilidad del ejercicio de la cátedra que la norma establece, así como su carácter temporal -concretamente limitada a un año- en manera alguna puede considerarse que resulte desproporcionada, ni que cercene de manera ilegítima los derechos al trabajo o a la elección de profesión u oficio a que alude el actor. Téngase en cuenta al respecto que los derechos pueden estar sujetos a límites y que en ese orden de ideas no cabe, contrario a lo que afirma el actor y el interveniente en representación de la Comisión Nacional de Televisión, presentar el derecho al trabajo, o el derecho a elegir profesión u oficio. La limitación que se establece para los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión durante el año siguiente al retiro de su cargo o la terminación de su periodo en cuanto al ejercicio de funciones, se encuentra plenamente justificada en la defensa de los intereses superiores ligados a la preservación de la moralidad e imparcialidad de la actuación de los miembros de dicha Junta Directiva y en manera alguna puede considerarse que desconozca el núcleo esencial de los derechos al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio

DERECHOS FUNDAMENTALES-Límites

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Tratamiento legislativo diferente no implica per se una violación siempre que sea objetivo y razonable

TRATO DIFERENCIADO-Legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad

INCOMPATIBILIDADES DE MIEMBROS DE JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION-No vulneración del principio de igualdad

La comparación entre el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones predicable de cualquier servidor público en abstracto y el aplicable al miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de televisión no resulta posible. Recuérdese que el análisis de las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones debe hacerse en concreto en función del cargo de que se trate y es claro que la función de miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión comporta una serie de características -ligadas a la función de dirección de la política que en materia de televisión determine la ley y el carácter de

órgano autónomo de regulación que señala el artículo 77 superior- que impiden comparar la situación de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de televisión con la de los demás servidores públicos. En ese orden de ideas, es claramente improcedente exigir el mismo tratamiento jurídico frente a supuestos de hecho diversos, y por tanto ninguna vulneración del principio de igualdad cabe predicarse respecto de la regulación efectuada por el Legislador en este caso, pues ni siquiera los supuestos planteados por el actor resultan comparables.

Referencia: expediente D-5749

Demandada de inconstitucionalidad contra las expresiones “o a los de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones”, contenidas en el artículo 10 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: Heriberto Segundo Villamil Peña

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Heriberto Segundo Villamil Peña presentó demanda contra las expresiones “o a los de radiodifusión, cine,

edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones”, contenidas en el artículo 10 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”.

Mediante auto del doce (12) de mayo de 2005, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministros del Interior y de Justicia y de Comunicaciones, así como a la Comisión Nacional de Televisión -CNTV- a fin de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar en este proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 41.681 del 20 de enero de 1995. Se subraya lo demandado.

“Ley 182 de 1995”

(enero 20)

“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 ”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 10. INCOMPATIBILIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN. Las funciones de miembro de Junta Directiva de la Comisión son de tiempo completo e incompatibles con todo cargo de elección popular y con el ejercicio de la actividad profesional o laboral diferente de la de miembro de dicha Junta o de la de ejercer la cátedra universitaria. Especialmente, no pueden, directa o indirectamente, ejercer funciones, recibir honorarios ni tener intereses o participación en una persona operadora o concesionaria de espacios o servicios de televisión, ni realizadora de actividades relativas a éstas, o a las de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones.

Lo dispuesto en este artículo, se aplicará también durante el año siguiente al término del período o al retiro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.”

III. LA DEMANDA

El demandante afirma que las expresiones “o a las de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones”, contenidas en el primer inciso del artículo 10 de la Ley 182 de 1995 vulneran los artículos 13, 25 y 26 de la Constitución Política.

El actor recuerda que la finalidad de las inhabilidades e incompatibilidades “es garantizar la imparcialidad de la gestión pública evitando que personas con información privilegiada o poder de cabildeo alteren el equilibrio con el que los funcionarios públicos deben atender los asuntos de su cargo. Y en ese sentido que quienes desempeñan funciones públicas no sean juez y parte...”. Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-231 de 1995 y C-617 de 1997.

Advierte que la norma contentiva de las expresiones acusadas establece la prohibición para los miembros de la Comisión Nacional de Televisión i) de desempeñar cargos de elección popular, y ii) el ejercicio profesional, y en ese entendido: “...la causal relacionada con el

cargo de elección popular opera como incompatibilidad e inhabilidad, mientras que la causal del ejercicio profesional opera sólo como causal de incompatibilidad, no de inhabilidad, pues justamente al retiro del cargo lo que se busca es que la persona se dedique al ejercicio de una profesión liberal o profesional en Colombia, pero en temas ajenos a los de telecomunicaciones. En otras palabras, si se trata de un médico o abogado o arquitecto, no puede ejercer estas profesiones mientras es comisionado, pero si una vez deja de serlo, es sí, en sectores diferentes a los de las telecomunicaciones...”.

Señala que la referida disposición establece la prohibición de i) ejercer funciones como gerente u otros cargos directivos, ii) recibir honorarios, verbigracia, como abogado externo, y iii) tener intereses o participación como socio o accionista, causales que por demás no se pueden presentar respecto de tres personas jurídicas a saber, i) operadora, ii) concesionaria de espacios o servicios de televisión, y iii) realizadora de actividades relativas a éstos o a los de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones y ello no solo durante el ejercicio del cargo sino dentro del año siguiente al retiro del mismo, aspecto que es el que controvierte.

Precisa que de conformidad con lo previsto en los artículos 75, 76, 77 y 365 de la Constitución Nacional y los artículos 4º y artículo 5º, literales d) e i) de la Ley 182 de 1995, el objeto de la Comisión Nacional de Televisión es planear, dirigir y desarrollar las políticas en materia de televisión, regular la prestación del servicio en todas las modalidades, gestionar, intervenir y controlar el uso del espectro electromagnético para los servicios de televisión, además de garantizar el acceso universal, la calidad del servicio, la competencia y los derechos de los usuarios y valorar la televisión como industria.

En ese orden de ideas, afirma que las expresiones acusadas vulneran lo previsto en el artículo 25 superior, puesto que si bien es cierto que un comisionado en ejercicio no puede realizar actividades relacionadas con la televisión en sus diversas facetas ni relacionadas con las de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones mientras esté desempeñando dicho cargo, una vez deje el mismo, como excomisionado, aunque no pueda realizar actividades relacionadas con los asuntos vigilados por la Comisión Nacional de Televisión, sí ha de poder adelantar actividades relacionadas con la radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones, dado que tal tipo de actividades son distintas a las de la televisión propiamente sobre las cuales el excomisionado no puede

desplegar su capacidad de lobby.

Estima que si el excomisionado no puede trabajar en los sectores antes referidos diversos a los de la televisión, prácticamente se le condena a no trabajar, pues solo se le permitirá laborar en sectores totalmente ajenos a los de la profesión que sabe desempeñar y para la cual se preparó académicamente.

Asimismo considera que los preceptos demandados violan el artículo 26 superior, puesto que la libertad de elegir profesión u oficio solo puede ser intervenida por razones de riesgo social, derecho que se desconoce con lo allí previsto pues dichas expresiones no se limitan a prohibir el trabajo de un excomisionado en temas de televisión que es materia de la Comisión Nacional de Televisión, sino que se aplican y extienden arbitrariamente a toda una industria de las comunicaciones que comprende radio, prensa, publicidad, telecomunicaciones, telefonía, internet, software, entre otros, y además se desecha que existe una serie de restricciones para los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión que se encuentran expresamente establecidas en los artículos 1º, 2º y 6 de la Constitución Política.

Finalmente, considera que las expresiones acusadas vulneran lo previsto en el artículo 13 constitucional, esto es el derecho a la igualdad que tienen los excomisionados frente a otros servidores públicos de otras entidades del Estado, puesto que: "...mientras que los que se retiran del Estado se les deja laborar en cualquier cosa o, a lo sumo en desempeñar una actividad relacionada directa y casualmente con la labor que antes desempeñaban, a los excomisionados de la CNTV por el contrario se les prohíbe trabajar no sólo en el sector de la televisión sino también en otros sectores en los cuales nada tiene que ver su calidad de excomisionado, tales como la prensa escrita, las telecomunicaciones (incluyendo otros servicios distintos a los de televisión), vallas o telefonía...", de forma tal que se genera una grave discriminación entre los excomisionados y el resto de los exservidores del Estado, en la medida en que los primeros son sometidos a una restricción más severa en su vida laboral.

Concluye entonces que: "...en Colombia habría exfuncionarios de tres clases: los de tipo A, que pueden trabajar en cualquier cosa -la mayoría-, los de tipo B, que no pueden trabajar en temas afines al sector en el que se desempeñaban cuando eran funcionarios, y los de tipo C, que son los excomisionados de la CNTV, los cuales no pueden trabajar en temas afines al

sector en el que se desempeñaban cuando eran funcionarios ni en otros temas que nada que ver, con lo cual les restringe la oferta laboral a ‘chanfas’ exóticas, obligándolos tácitamente a cambiar de profesión u oficio...”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Comunicaciones

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de los preceptos acusados, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Para el interviniente el servicio público de televisión no es ajeno a las actividades de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones, pues es claro que éste hace parte del sector colombiano de las telecomunicaciones, tal y como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-350 de 1997 al señalar que una cosa es que la Comisión Nacional de Televisión -CNTV- sea un organismo autónomo, y otra muy distinta es que no deba coordinar sus actuaciones con otras instancias tales como el Ministerio de Comunicaciones, de forma tal que: “...En cuanto a la relación entre la CNTV y el Ministerio de Comunicaciones se dice que a dicho Ministerio corresponde la ‘política del servicio público de las telecomunicaciones a nivel general’ y que a la CNTV le corresponde la ‘dirección y ejecución de la política que para el servicio de televisión determine el Congreso...’”. Sobre el particular cita apartes de la sentencia C-310 de 1996.

En ese orden de ideas, considera que contrario a lo pretendido por el actor la televisión no puede ser desligada de los demás medios de comunicación, ni de otras actividades como la publicidad, pues justamente la expresión cotidiana “medios de comunicación” los incluye a todos a causa de su profunda interrelación, y por tanto es claro que los comisionados de televisión tienen que ver con esos medios de comunicación relacionados directamente con la televisión.

Aclara que si bien es cierto que en términos de competencia la Comisión Nacional de Televisión -CNTV- no tiene nada que ver con la radiodifusión, la prensa, el cine, entre otros, ello no implica que no tenga una relación con los otros medios de comunicación, puesto que los organismos del sector de las telecomunicaciones pertenecen a grupos económicos que

por lo general integran todas las actividades a que alude la norma invocada por el actor aunque sea a través de diferentes organizaciones subordinadas.

En ese entendido, advierte que el actor en su demanda confunde las competencias funcionales regladas en los términos del artículo 121 constitucional, con las relaciones que pueden establecerse aprovechando un cargo tan importante como el de Comisionado de Televisión, y que se relacionan con todos los medios. Considera en consecuencia que lo previsto en las expresiones acusadas es razonable, en la medida en que reconocen los profundos enlaces que existen entre la televisión con los otros medios de comunicación, amén que los grandes dueños de los medios no se relacionan con un solo medio sino con todos.

Así mismo, señala que la prohibición prevista en las expresiones acusadas no vulnera el derecho al trabajo. Recuerda que de manera general existe una prohibición para todos los funcionarios públicos, sin importar el cargo que ocuparon en la entidad para la cual trabajaron, de gestionar asuntos ante la misma tal y como lo prevé el artículo 9º del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 3074 de 1968, sin que de ello pueda derivarse ninguna vulneración al artículo 25 superior.

Finalmente reitera entonces que: "...la norma atacada, en realidad se limita a desarrollar una regla como la contenida en el artículo 9º del D.L. 2400/68, PAR. Modificado D.L. 3074/68, art.1º, pero en relación con la esfera potencial de influencias de un comisionado de televisión, lo que supone que el legislador ha querido proteger el interés general, al impedir de entrada que los señores comisionados puedan aprovechar su puesto, para proyectarse en las esferas con las cuales se relaciona intrínsecamente la actividad de la televisión (prensa, cine, publicidad, radiodifusión, etc.)...", de forma tal que es perfectamente lógico que existe una norma como la contentiva de las expresiones acusadas, puesto que el cargo de Comisionado de Televisión no puede servir de trampolín para favorecerse indebidamente de dicho cargo.

2. Comisión Nacional de Televisión -CNTV-

La Comisión Nacional de Televisión -CNTV- a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad parcial del artículo que contiene las expresiones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente recuerda que: "...El espectro electromagnético es un bien público que forma parte del espacio Colombiano, es inajenable e imprescriptible, y está sujeto a la gestión y control del Estado, quien debe garantizar el acceso a su uso en igualdad de oportunidades y en los términos que fije el legislador. El Estado puede intervenir por mandato de la ley para garantizar el pluralismo informativo y la competencia y evitar las prácticas monopolísticas en el uso del citado bien...".

Recuerda que de conformidad con lo previsto en el artículo 76 constitucional, la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, tal organismo fue creado a través de la Ley 182 de 1995 y se denomina Comisión Nacional de Televisión -CNTV-, a quien le corresponde entre otras funciones investigar, sancionar, fijar tasas, formular planes, promover estudios sobre televisión, y en general, cumplir todas las tareas que le corresponden como entidad de dirección, regulación y control del servicio público de televisión teniendo como cabeza principal a su Junta Directiva. Como fundamento de sus aseveraciones cita la sentencia C-564 de 1995.

Señala que de conformidad con lo previsto en el artículo 77 constitucional, la dirección y ejecución de las funciones de la Comisión Nacional del Televisión estarán a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros, la cual nombrará al Director. A su vez, el artículo 1º de la Ley 335 de 1996, modificado por el artículo 6º de la Ley 182 de 1995 prevé que la Comisión Nacional de Televisión tendrá una Junta Directiva compuesta por cinco (5) miembros, los cuales serán elegidos o designados por un periodo de dos (2) años, reelegibles hasta por el mismo periodo.

Igualmente indica que las incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, se encuentran establecidas en las normas generales que rigen para los funcionarios públicos y aquellas que de manera especial determine la ley para los mismos. Sobre el particular, cita apartes de las sentencias C-194 de 1995, C-310 y C-711 de 1996. Señala que las incompatibilidades por su naturaleza son taxativas, expresas y de interpretación restrictiva.

Afirma que la incompatibilidad establecida en la norma acusada en relación con sectores que

nada tienen que ver con el servicio público de televisión una vez terminado el período del miembro de la Comisión Nacional de Televisión, en tanto puede desconocer el derecho al trabajo debe ser declarada inexequible, y que dicha incompatibilidad debe establecerse solamente en relación con las funciones que ejercieron como miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, esto es el servicio público de televisión.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3866, recibido el siete (7) de julio de 2005, en el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En esos términos, señala que de conformidad con lo previsto en el inciso 2º del artículo 77 constitucional, la dirección y ejecución de las funciones de ese organismo de derecho público debe estar a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros a quienes les corresponde nombrar al Director de la entidad.

También indica que por mandato constitucional corresponde al legislador regular la organización y funcionamiento de dicha entidad, razón por la que éste expidió la Ley 182 de 1995 mediante la que se conforma la Comisión Nacional de Televisión en cumplimiento de lo previsto en los artículos 76 y 77 de la Constitución Nacional; así mismo, dicha norma reglamentó el servicio de televisión, formuló políticas para su desarrollo y dictó disposiciones relacionadas con el sector. Advierte, además, que el objeto, -esto es la dirección, regulación, y control del servicio público de televisión-, así como las funciones de la Comisión Nacional de Televisión -CNTV-, se encuentran previstos en los artículos 4º y 5º de la Ley 182 de 1995.

Afirma que de conformidad con los cargos expuestos por el actor en su demanda, es claro que: "...la voluntad de éste no está dirigida a que salga del ordenamiento jurídico la frase subrayada, contenida en el inciso primero del artículo 10 de la Ley 182 de 1995, sino que busca que la prohibición de realizar actividades de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones no se extienda a aquel en que el comisionado se retiró del cargo, tal como lo establece el inciso segundo íbidem...".

Advierte que si bien la competencia asignada tanto por el Constituyente como por el legislador a la Comisión Nacional de Televisión, se contrae a lo relacionado con este servicio

en particular, es decir, desde el punto de vista de su objeto y de las funciones que le fueron asignadas no tiene injerencia en las actividades de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones, no puede desconocerse que por el hecho de ser el organismo rector de una especie de gran importancia dentro del género de las comunicaciones, esto es, el servicio de televisión, existe una estrecha relación entre ellos y en consecuencia, entre las personas naturales que los integran, más aún cuando en algunos casos los grandes grupos económicos no controlan uno solo de esos medios de comunicación sino varios.

Así mismo, aduce que es tal la relación existente entre los diferentes medios de comunicación que unos necesitan de otros para llevar a cabo sus actividades, tal es el caso de la publicidad, mecanismo de gran importancia para que subsistan algunos de ellos como la radio y la televisión, y a su vez ésta requiere de los citados medios, de forma tal que fue: "...en consideración a este tipo de relaciones que se presentan entre los diferentes medios de comunicación, que el legislador, en ejercicio de la libertad de configuración que los artículos 123 y 150, numeral 23, superiores le otorgan para regular el ejercicio de las funciones que deben cumplir los servidores públicos, estableció el régimen de incompatibilidades y prohibiciones para los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, contenido en la disposición demandada el cual tiene como fin garantizar la moralidad e imparcialidad administrativa...".

Señala además que dado que las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, constituyen limitaciones al ejercicio de algunos derechos fundamentales, tales como los derechos al trabajo y a escoger libremente profesión u oficio, es preciso que las medidas que las constituyen sean proporcionales a la finalidad que se persigue, y razonables, esto es, que no sean arbitrarias sino que se fundamenten en una razón jurídica legítima.

En ese orden de ideas, afirma que no asiste razón al actor en cuanto a la no razonabilidad de las expresiones acusadas, puesto que con las mismas se busca garantizar que la relación existente entre los diferentes medios de comunicación y de las personas que laboran en las diferentes actividades aque en ellas se alude no afecten la imparcialidad y moralidad que debe gobernar el ejercicio de las mismas, y por tanto constituye una medida idónea y conducente al fin perseguido por el legislador, especialmente si se considera que la misma tiene un carácter temporal, pues su duración se extiende únicamente al año siguiente a

aquel en el que ha terminado el periodo o se ha producido el retiro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma contentiva de las expresiones acusadas hace parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor las expresiones “o a los de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones”, contenidas en el artículo 10 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” desconocen i) el derecho al trabajo (art 25 C.P.) por cuanto impiden que los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión una vez retirados del cargo puedan ejercer las funciones propias de su profesión ; ii) el derecho a escoger profesión u oficio (art 26 C.P.) por cuanto se les limitaría la posibilidad de optar por el desarrollo de la actividad para la cual se han formado y iii) el principio de igualdad por cuanto se establecería en su caso un tratamiento discriminatorio frente a los demás servidores del Estado pues solo dichos miembros estarían sometidos a una prohibición tan severa.

El interviniente en representación de la Comisión Nacional de Televisión considera que la prohibición establecida en la norma acusada en relación con sectores que nada tienen que ver con el servicio público de televisión una vez terminado el período del miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, en tanto desconoce el derecho al trabajo debe ser declarada inexistente.

El interviniente en representación del Ministerio de Comunicaciones considera que, contrario a lo pretendido por el actor, la televisión no puede ser desligada de los demás medios de comunicación, ni de otras actividades como la publicidad, pues justamente la expresión cotidiana “medios de comunicación” los incluye a todos a causa de su profunda interrelación. Desde esta perspectiva precisa que la norma es totalmente razonable para asegurar la transparencia y autonomía de la gestión de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión al tiempo que recuerda que de manera general existe una prohibición para todos los funcionarios públicos sin importar el cargo que ocuparon en la entidad para la cual trabajaron de gestionar asuntos ante la misma, o de actuar en relación con asuntos que estuvieron a su cargo sin que de ello pueda predicarse ninguna vulneración al artículo 25 superior. Precisa que en este caso se trata de aplicar una regla similar pero en relación con la esfera potencial de influencias de un miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

Por su parte el señor Procurador solicita la declaratoria de exequibilidad de las expresiones acusadas. Hace énfasis en que i) resulta evidente la relación entre las actividades de televisión y las de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones a que alude la norma acusada; ii) la norma tiene una legítima finalidad moralizadora y resulta idónea y conducente para asegurar la imparcialidad de la actuación de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión; iii) la norma no es irrazonable ni desproporcionada más aun si se considera que tiene un carácter temporal -un año-.

Así las cosas, corresponde a la Corte establecer si las expresiones “o a los de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones”, contenidas en el artículo 10 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” desconocen o no los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión y oficio (arts 25 y 26 C.P.), así como si establecen o no algún tipo de discriminación en contra de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión (art 13 C.P.).

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) La potestad de configuración del Legislador en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones en relación con el ejercicio de funciones públicas y los límites fijados por la Constitución; ii) el contenido y alcance de la norma donde se contienen los preceptos acusados, las que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

La Corporación ha señalado, de manera reiterada¹, que el artículo 123 de la Carta Política señala que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; así mismo, el artículo 150-23 ibídem establece que el legislador expedirá las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

De conformidad con las normas citadas, compete al legislador regular la función pública y establecer los requisitos, exigencias, condiciones o calidades que deben reunir las personas que aspiran a ejercerla, así como el régimen disciplinario y el de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones a que ellas están sujetas.

El Constituyente quiso someter dichos servidores a estrictas reglas de conducta que garanticen la moralidad pública y el ejercicio de las funciones a ellos atribuidas orientado siempre a la defensa del interés general y al cumplimiento de los fines del Estado (Arts. 122, 124 a 129 C.P.).

Al respecto, recuérdese que conforme al artículo 2º de la Constitución, las autoridades están instituidas, entre otras finalidades, “para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” y cómo al tenor del artículo 209 constitucional son principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa los “(...) de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)”.

La necesidad de poner en práctica la aplicación de estos principios superiores significa que, como lo ha precisado en repetidas ocasiones la Corporación, quienes acceden al desempeño de funciones públicas deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias, acordes con los supremos intereses que les corresponde gestionar en beneficio del interés común y de la prosperidad colectiva², sin que con ello pueda entenderse que se desconoce el derecho a participar en los asuntos públicos a que alude el artículo 40-7 superior, o

cualquier otro derecho reconocido en la Constitución.

Ha dicho la Corte:

“La Carta Política de 1991 establece en el artículo 40 el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Dentro de las varias manifestaciones que adopta este derecho se encuentra la posibilidad de elegir y ser elegido (num.1o.) así como de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (num. 7o.), salvo para aquellos colombianos que, por nacimiento o por adopción, tengan doble nacionalidad, en los casos y de la forma que lo establezca la respectiva reglamentación legal. // El derecho político en mención ha sido reconocido como fundamental y de aplicación inmediata en el texto constitucional (CP, arts. 40 y 85), dado el desarrollo que permite alcanzar, no sólo en el patrimonio jurídico-político de los ciudadanos, sino también en la estructura filosófico-política del Estado, al hacer efectivo el principio constitucional de la participación ciudadana (C.P., art. 1o.). No obstante, es posible someterlo a limitaciones³ en aras de la defensa y garantía del interés general, como sucede para efectos del señalamiento de las condiciones de ingreso al ejercicio de un cargo o función públicos.”

Es así como la Constitución Política y la ley se han encargado de fijar un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones⁴, a través del cual se persigue impedir o limitar el ejercicio de la función pública a los ciudadanos que no observen las condiciones que han sido estatuidas para asegurar la idoneidad y probidad de quien aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público. De la misma manera que se trata de evitar cualquier tipo de injerencia indebida en la gestión de los asuntos públicos al limitar el ejercicio de ciertas actividades por los servidores públicos durante y aún después de la dejación de sus correspondientes cargos.

Al respecto la Corte ha señalado que el Legislador goza de un amplio margen de configuración en materia de establecimiento de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones en relación con el ejercicio de funciones públicas, que debe respetar, sin embargo, los límites que en este campo impone la Carta Política⁵, bien porque ella haya fijado de manera explícita determinados parámetros⁶, bien porque la actuación del Legislador deba subordinarse a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos y en particular los determinados en los artículos 13, 25, 26 y 40-7 superiores⁷.

Sobre el particular, en la sentencia C-064 de 2003 donde se analizó el alcance del inciso final del artículo 122 superior para resolver sobre la constitucionalidad del parágrafo 2º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, dijo la Corte lo siguiente:

"(L)a ciencia constitucional entiende y acepta como uno de sus principios más elaborados que sea el legislador el encargado de desarrollar y concretizar los textos constitucionales. Principio que encuentra pleno respaldo en la Constitución al habilitar al órgano legislativo para cumplir esa importante misión. Labor que debe cumplir con total obediencia de los límites establecidos por el mismo Estatuto Supremo, precisamente para que no desborde sus contenidos y termine por desnaturalizar la norma de normas.

Para dicho desarrollo no se requiere que la norma constitucional disponga de forma individual que autoriza al Congreso, debido a que de manera general el Constituyente lo faculta para ello (C.P., arts. 114 y 150), por tanto, el Legislador con ese cometido está cumpliendo claras atribuciones constitucionales, con total apego al principio del estado de derecho, según el cual toda autoridad del Estado no puede cumplir funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley (C.P. art., 121).

El ejercicio de esta potestad dependerá, en menor o mayor medida, del grado de precisión con el que el constituyente regula una institución jurídica, y del propio desarrollo constitucional de la misma. Así, podría decirse que la libertad de configuración del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica. A mayor precisión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador. A mayor desarrollo constitucional de la normatividad Superior, menor espacio de acción para la ley. A su vez, el grado de la libertad de configuración, determina la intensidad del control constitucional. Así lo ha establecido este Tribunal Constitucional, en Sentencia C-404 de 2001, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, veamos:

(....)

"... Esta libertad de configuración del Legislador, así como la propia naturaleza de ciertos conceptos constitucionales, permiten precisar los alcances del control constitucional de las definiciones legislativas de las categorías constitucionales. En efecto, el control material de la

Corte de estas definiciones legislativas busca preservar al mismo tiempo la supremacía de la Carta y la libertad política del Legislador. Por ello, el control constitucional en este campo es ante todo un control de límites, pues no puede la Corte aceptar definiciones legales que contrarién la estructura constitucional o vulneren principios y derechos reconocidos por la Carta. Pero tampoco puede la Corte interpretar la Constitución de manera tal que desconozca el pluralismo político y la alternancia de diferentes políticas, pues la Carta es un marco de coincidencias básico, dentro del cual coexisten visiones políticas diversas.

“Ese control de límites varía su intensidad dependiendo de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución. Así, si la determinación de los elementos estructurales de un concepto es más o menos completa, esto hace más estricto el control constitucional del acto normativo que desarrolla el mencionado concepto pues, en tales casos, el Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado. En efecto, en función del pluralismo político, la soberanía popular, el principio democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (CP arts 1º, 3º, 8º y 150), se entiende que cuando la Constitución ha guardado silencio sobre un determinado punto es porque ha querido dejar un espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador. Eso significa que cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador.”⁸ (Negrillas fuera de texto)

Conforme a lo visto, en la medida en que la Constitución no concretice todos los elementos de determinada institución jurídica el Legislador queda habilitado para ejercer su potestad de configuración legislativa, pues, al guardar silencio el Constituyente es porque ha querido dejar un espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador.”⁹

Cabe resaltar, de otra parte, que la Corte ha hecho particular énfasis en que el ejercicio de la potestad de configuración por el Legislador para establecer prohibiciones y determinar causales de inhabilidad e incompatibilidad o para regular su alcance no puede ser irracional ni desproporcionado.¹⁰

Al respecto ha dicho la Corte:

"El legislador, como ya se expresó, goza de autorización constitucional para establecer causales de inhabilidad e incompatibilidad en cuanto al ejercicio de cargos públicos, y al hacerlo, en tanto no contradiga lo dispuesto por la Carta Política y plasme reglas razonables y proporcionales, le es posible introducir o crear los motivos que las configuren, según su propia verificación acerca de experiencias anteriores y su evaluación sobre lo que más convenga con el objeto de garantizar la transparencia del acceso a la función pública, de las sanas costumbres en el seno de la sociedad y de la separación entre el interés público y el privado de los servidores estatales, sin que necesariamente los fenómenos que decida consagrar en la calidad dicha tengan que estar explícitamente contemplados en el texto de la Constitución. Exigirlo así significaría quitar a la ley toda iniciativa en materias que son propias de su papel en el plano de la conformación del orden jurídico, despojando de contenido la función legislativa misma."¹¹

Y en pronunciamiento posterior, manifestó:

"La doctrina constitucional contenida en múltiples fallos de esta Corporación (sentencias C-537 de 1993; C-320 de 1994; C-373 de 1995; C-367 de 1996, C-509, C-618 de 1997, C-068 y C-147 de 1998, entre otras), ha señalado que las inhabilidades como excepción y restricción que el Constituyente y el legislador pueden fijar al derecho político que le asiste a toda persona de acceder y desempeñar, en condiciones de igualdad, funciones o cargos públicos (artículos 13 y 40 de la Constitución), deben ser razonadas y proporcionales. Razonabilidad y proporcionalidad, que tiene como punto de referencia, la prevalencia de los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 de la Constitución).

Así, ha de entenderse que una causal de inhabilidad está acorde con los postulados de la Constitución, cuando la misma tiene por objeto otorgar la mayor transparencia, moralidad, igualdad, eficacia y eficiencia a la función pública. Sólo cuando estos principios resulten satisfechos, será admisible la limitación del derecho de los diversos ciudadanos que, pese a poseer la idoneidad para desempeñar un cargo o función pública determinada, no puedan acceder, en razón a la concurrencia en él de circunstancias que hacen presumir que el desempeño de la función pública correspondiente, podrá objetivamente verse afectada por éstas"¹².

La Corte ha destacado, igualmente, que la configuración de prohibiciones y de causales de inhabilidad e incompatibilidad por el legislador no debe operar con un criterio único sino que, por el contrario, debe estar precedida de consideraciones particulares atinentes a la naturaleza propia de cada uno de los casos, situaciones o actos que son materia de regulación jurídica. En otras palabras, ha considerado que las prohibiciones deben ser definidas de conformidad con el cargo de que se trate, la condición reconocida al servidor público, las atribuciones y competencias que le hayan sido asignadas y sus respectivas responsabilidades, pues de esta manera no sólo se respeta la libertad de configuración legislativa -amparada en los principios de razonabilidad y proporcionalidad-, sino además, se garantiza plenamente la ejecución de los fines esenciales del Estado en sus diferentes niveles¹³.

De lo anterior puede colegirse que las facultades del Legislador para fijar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones en materia de ejercicio de funciones públicas, encuentran límites precisos que tienen que ver tanto con lo que el texto Constitucional haya establecido directamente y el margen que este haya dejado al Legislador en cada caso, como con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad a que se ha hecho referencia.

3.2 El contenido y alcance del artículo 10 de la Ley 182 de 1995 donde se contienen los preceptos acusados

De acuerdo con el artículo 76 constitucional la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en este campo. El artículo 77 superior señala que la dirección de la política que en materia de televisión determine la ley, sin menoscabo de las libertades consagradas en la Constitución, estará a cargo del organismo mencionado; así mismo que la televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio y la dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros, y a ésta corresponde el nombramiento de director. Los miembros de la Junta tendrán período fijo. El Gobierno Nacional designará dos de ellos. Otro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de

televisión. La norma dispone igualmente que la ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros y regulará la organización y funcionamiento de la Entidad.

El carácter de órgano regulatorio y de dirección que las normas superiores confieren a la Comisión Nacional de Televisión y particularmente a la Junta Directiva encargada de la dirección y ejecución de las funciones de la entidad autónoma a que alude el artículo 77 constitucional ha sido resaltado por la Corte.

Así al pronunciarse esta Corporación sobre el alcance del referido artículo superior que consagra la autonomía que el Constituyente le atribuyó al ente rector de la televisión, denominado en la ley 182 de 1995 Comisión Nacional de Televisión, señaló:

“El artículo 77 de la Constitución distingue con claridad entre la determinación de la política estatal en materia de televisión -que corresponde a la ley- y la dirección de la misma, con arreglo a la ley y sin menoscabo de las libertades consagradas en la Carta, que ha sido confiada al organismo previsto en los artículos 76 y 77 ibídем, denominado Comisión Nacional de Televisión por la ley 182 de 1995.

(...)

“Pero, claro está, los dos tipos de funciones han sido delimitados por la propia Carta, de tal manera que el aludido ente no puede sustituir al legislador en la determinación de la política de televisión ni en lo relativo a su propia organización y funcionamiento.

“Lo dicho encaja en las previsiones generales del artículo 75 constitucional, sobre el espectro electromagnético. Este es un bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado en virtud de competencias que, en lo que atañe a la televisión, corresponden a la Comisión Nacional de Televisión, pero en los términos que señale la ley.”¹⁴

La Corte ha precisado que el legislador, deberá diseñar la política del servicio público de la televisión en el marco de las limitaciones que emanen de las normas constitucionales, en tanto que la Comisión Nacional de Televisión deberá intervenir en el manejo y gestión del espectro electromagnético en los términos que le señale la ley. Ha señalado la Corporación en este sentido que “...la Comisión Nacional de Televisión es un organismo de ejecución y

desarrollo de la política trazada por la ley. Sobre la base de la misma, dirige y regula la televisión como ente autónomo.”¹⁵

En desarrollo de los textos superiores el Legislador expidió 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 ”

En el título II “De la Comisión Nacional de Televisión” de la citada ley se regula, en el capítulo I sobre “naturaleza y funciones” de la Comisión Nacional de Televisión, lo referente a la naturaleza jurídica, denominación, domicilio y control político (art. 3)¹⁶, objeto (art. 4)¹⁷ y funciones (art 5)¹⁸ de la misma.

En el Capítulo II sobre “organización y estructura de la Comisión se regula la composición de la Junta Directiva (art.6)¹⁹, las faltas absolutas de sus miembros (art. 7)²⁰ los requisitos y calidades exigidos para el efecto (art. 8)²¹, así como las inhabilidades para ser elegido o designado en dicha junta directiva (art. 9)²².

En el mismo capítulo se señala, en el artículo 10 -disposición de la que hacen parte las expresiones acusadas-, las incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

En el segundo inciso de dicho artículo se señala que lo dispuesto en el mismo se aplicará también durante el año siguiente al término del período o al retiro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

De la norma se desprende entonces que i) las funciones de miembro de Junta Directiva de la referida Comisión son de tiempo completo ii) dichas funciones son incompatibles con todo cargo de elección popular; iii) igualmente son incompatibles con el ejercicio de cualquier actividad profesional o laboral diferente de la de miembro de dicha Junta o de la de ejercer la cátedra universitaria iv) las referidas funciones son especialmente incompatibles con el hecho de que directa o indirectamente a) se ejerzan funciones, se reciban honorarios o se tengan intereses o participación en una persona operadora o concesionaria de espacios o

servicios de televisión, ni realizadora de actividades relativas a éstas, b) se ejerzan funciones, se reciban honorarios o se tengan intereses o participación en una persona operadora, concesionaria o realizadora de actividades relativas a la radiodifusión, el cine, la edición, la prensa, la publicidad o las telecomunicaciones. v) La imposibilidad de, directa o indirectamente, a) ejercer funciones, recibir honorarios, tener intereses o participación en una persona operadora o concesionaria de espacios o servicios de televisión, o realizadora de actividades relativas a éstas, y de b) ejercer funciones, recibir honorarios, tener intereses o participación en una persona operadora, concesionaria o realizadora de actividades relativas a la radiodifusión, el cine, la edición, la prensa, la publicidad o las telecomunicaciones se extiende al año siguiente al término del período o al retiro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

Ahora bien es en relación a este último punto, a saber la imposibilidad durante un año - contado a partir del término del período o al retiro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión- de ejercer funciones, recibir honorarios, tener intereses o participación en una persona operadora, concesionaria o realizadora de actividades relativas a la radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones, a lo que el actor alude en su demanda para formulara su acusación.

4. Análisis de los cargos

4.1 Como se ha señalado, para el actor las expresiones “o a los de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones”, contenidas en el artículo 10 de la Ley 182 de 1995 desconocen i) el derecho al trabajo (art 25 C.P.) por cuanto impiden que los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión una vez retirados del cargo puedan ejercer las funciones propias de su profesión ; ii) el derecho a escoger profesión u oficio (art 26 C.P.) por cuanto se les limitaría la posibilidad de optar por el desarrollo de la actividad para la cual se han formado y iii) el principio de igualdad por cuanto se establecería en su caso un tratamiento discriminatorio frente a los demás servidores del Estado pues solo dichos miembros estarían sometidos a una prohibición tan severa una vez retirados de su cargo.

Al respecto la Corte señala que como se explicó en los apartes preliminares de esta sentencia de acuerdo con los artículos 123 y 150-23 compete al legislador regular la función

pública y establecer los requisitos, exigencias, condiciones o calidades que deben reunir las personas que aspiran a ejercerla, así como el régimen disciplinario y el de inhabilidades incompatibilidades y prohibiciones a las que ellas están sujetas. Así mismo que el Constituyente quiso someter dichos servidores a estrictas reglas de conducta que garanticen la moralidad pública y el ejercicio de las funciones a ellos atribuidas orientado siempre a la defensa del interés general y al cumplimiento de los fines del Estado.

En ese orden de ideas quienes acceden al desempeño de funciones públicas deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias, acordes con los superiores intereses que les corresponde gestionar en beneficio del interés común y de la prosperidad colectiva²³, sin que con ello pueda entenderse que se desconoce el derecho a participar en los asuntos públicos a que alude el artículo 40-7 superior, o per se cualquier otro derecho reconocido en la Constitución como a los que alude el actor en su demanda.

Sobre el particular cabe precisar que, como igualmente ya se explicó, el Legislador goza de un amplio margen de configuración en materia de establecimiento de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones en relación con el ejercicio de funciones públicas, que debe respetar, sin embargo, los límites que en este campo impone la Carta Política²⁴, bien por que ella haya fijado de manera explícita determinados parámetros²⁵, bien porque la actuación del Legislador deba subordinarse a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos²⁶, al tiempo que el ejercicio de la referida potestad de configuración no puede ser irrazonable ni desproporcionada²⁷.

4.2 A partir de estos presupuestos la Corte encuentra que la extensión de los efectos de la incompatibilidad establecida en la norma para los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión a que alude el actor -es decir, respecto del ejercicio de funciones, la recepción de honorarios, la existencia de intereses o participaciones en una persona operadora, concesionaria o realizadora de actividades relativas a la radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones-, durante el año siguiente al retiro del miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión o de la terminación de su periodo, tiene una clara finalidad moralizadora acorde con los mandatos superiores (arts 123 y 209 C.P.) que consiste en impedir que la actuación del miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión pueda verse interferida por cualquier perspectiva laboral o económica o cualquier tipo de expectativa, no solo en el ámbito directo

de acción de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, a saber el de la televisión sino en el de los medios en general con los cuales la televisión guarda innegable interdependencia.

Cabe recordar que el propósito básico que inspira las incompatibilidades de los servidores públicos consiste en mantener la probidad de los mismos en el ejercicio de sus funciones, mediante el señalamiento de impedimentos legales, relacionados con la imposibilidad del ejercicio de actividades o cargos que puedan poner en entredicho la transparencia debida para el normal desarrollo de la actividad pública²⁸.

Así mismo, como lo ponen de presente el interviniente en representación del Ministerio de Comunicaciones y el señor Procurador General de la Nación es clara la interrelación que la televisión, convertida en uno de los principales ejes de la comunicación en la sociedad moderna²⁹, guarda con las actividades de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad y telecomunicaciones, al tiempo que las estructuras empresariales ligadas a dichas actividades se caracterizan por la conformación de grupos económicos que generalmente comprenden todas las actividades aludidas incluida la televisión, de la misma manera que al estar implicados en alguna o algunas de ellas se relacionan con la televisión para el desarrollo de sus objetivos.

Debe señalarse también que es precisamente en función de la importancia que la televisión tiene en la sociedad y en los medios de comunicación que el Constituyente se ocupó directamente de establecer normas específicas relativas a ella en el articulado de la Constitución (arts 76 y 77 C.P.), y concretamente que la misma sería regulada por una entidad autónoma, sujeta a un régimen propio y que la dirección y ejecución de las funciones de la referida entidad estarían a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros con periodo fijo encargados de nombrar al director. Atribuciones de regulación, dirección y ejecución que dadas las características del medio del que se trata establecen un ámbito potencial de influencia del miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión que desborda evidentemente el estricto campo de la televisión.

En este sentido resulta razonable que el Legislador en ejercicio de su potestad de configuración y frente al análisis concreto que le correspondía hacer para el establecimiento de las incompatibilidades aplicables a los miembros de la Junta Directiva de la Comisión

Nacional de Televisión haya considerado que resultaba necesario no solamente referirse expresamente a los demás medios de comunicación y a las actividades allí señaladas para configurar una incompatibilidad específica, sino extender los efectos de la misma durante el año siguiente al término del período o al retiro de los miembros de la referida Junta Directiva.

No sobra resaltar que el actor reconoce implícitamente que dichas actividades de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad y telecomunicaciones si pueden interferir la actuación del miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión pues la acusación que formula la limita es a la extensión al año siguiente de la incompatibilidad aludida y nada reprocha respecto del establecimiento por el Legislador de la misma durante el ejercicio de funciones por parte del miembro de la referida Junta Directiva.

A ello cabe agregar que en el presente caso el ejercicio de esa potestad de configuración en materia de inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones no se encontraba limitada por ninguna determinación específica del Constituyente, pues éste defirió a la ley la regulación de la organización y funcionamiento de la “entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio encargada de la televisión” y en particular de la regulación -en lo no establecido directamente en la Constitución- de la “Junta Directiva” de la misma. (art 77 C.P.).

En ese orden de ideas en cuanto la regulación que el Legislador estableció no resulte irrazonable o desproporcionada y por ende contraria a los principios, valores, o derechos establecidos en la Constitución ningún reproche cabe hacer a la misma.

Ahora bien en cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad del artículo 10 de la Ley 182 de 1995 en el aspecto que se acusa, -a saber la extensión al año siguiente al retiro del miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión o de la terminación de su periodo, de la prohibición del ejercicio de funciones, la recepción de honorarios, la existencia de intereses o participaciones en una persona operadora, concesionaria o realizadora de actividades relativas a la radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones-, la Corte encuentra que esa previsión del legislador, que tiene como se ha visto la finalidad legítima constitucionalmente de preservar la moralidad e imparcialidad de la actuación de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión

no solamente resulta idónea para alcanzar dicha finalidad -en cuanto toma en cuenta las características propias del sector de los medios de comunicación y en particular el ámbito real de injerencia que puede llegar a tener un miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión en función de sus atribuciones de dirección y de regulación -, sino que dada la posibilidad del ejercicio de la cátedra que la norma establece, así como su carácter temporal -concretamente limitada a un año- en manera alguna puede considerarse que resulte desproporcionada, ni que cercene de manera ilegítima los derechos al trabajo o a la elección de profesión u oficio a que alude el actor.

Téngase en cuenta al respecto que los derechos pueden estar sujetos a límites³⁰ y que en ese orden de ideas no cabe, contrario a lo que afirma el actor y el interviniente en representación de la Comisión Nacional de Televisión, presentar el derecho al trabajo, o el derecho a elegir profesión u oficio como derechos no limitables en estas circunstancias sin tomar en cuenta el contexto dentro del que se plantea la restricción establecida por el Legislador en función de la protección de bienes públicos de indudable importancia constitucional como la moralidad y la imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas (arts 123 y 209 C.P.), en este caso la encomendadas a los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

En relación con la limitación posible de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución cabe recordar lo dicho por la Corte en la sentencia C-916 de 2002 en la que señaló al respecto lo siguiente:

“La regulación legislativa de los derechos y garantías representa inevitablemente una delimitación de sus ámbitos y sus alcances, la cual debe enmarcarse dentro de la Constitución.

El ejercicio de todo derecho encuentra límites en el respeto a los derechos de los demás, en la razonable protección de intereses públicos definidos por el legislador y en el cumplimiento de deberes cuyo alcance preciso también debe ser establecido por el legislador.

No obstante, las limitaciones a los derechos constitucionales también deben respetar límites, que esta Corporación ha identificado y desarrollado en su jurisprudencia para asegurar que se respete el núcleo esencial del derecho limitado, esto es, que la regulación sea razonable y que su justificación sea compatible con el principio democrático.³¹

Por eso, la potestad de configuración del legislador para fijar limitaciones a los derechos constitucionales tiene alcances diversos, es más amplia o más restringida, en atención a la materia regulada, a los valores constitucionales relevantes en cada caso, al instrumento mediante el cual se adoptó la limitación y al contexto jurídico y empírico en el cual se inscribe, entre otros criterios analizados por esta Corte.

Así lo explicó esta Corporación, por ejemplo, en la sentencia C-475 de 1997:³²

En efecto, en los términos de la demanda, considerar que un determinado derecho fundamental tiene carácter ilimitado, implica, necesariamente, aceptar que se trata de un derecho que no puede ser restringido y que, por lo tanto, prevalece sobre cualquiera otro en los eventuales conflictos que pudieren presentarse. Pero su supremacía no se manifestaría sólo frente a los restantes derechos fundamentales. Un derecho absoluto o ilimitado no admite restricción alguna en nombre de objetivos colectivos o generales o de intereses constitucionalmente protegidos

Si el sistema constitucional estuviese compuesto por derechos ilimitados sería necesario admitir (1) que se trata de derechos que no se oponen entre sí, pues de otra manera sería imposible predicar que todos ellos gozan de jerarquía superior o de supremacía en relación con los otros; (2) que todos los poderes del Estado, deben garantizar el alcance pleno de cada uno de los derechos, en cuyo caso, lo único que podría hacer el poder legislativo, sería reproducir en una norma legal la disposición constitucional que consagra el derecho fundamental, para insertarlo de manera explícita en el sistema de derecho legislado. En efecto, de ser los derechos “absolutos”, el legislador no estaría autorizado para restringirlos o regularlos en nombre de otros bienes, derechos o intereses constitucionalmente protegidos. Para que esta última consecuencia pueda cumplirse se requeriría, necesariamente, que las disposiciones normativas que consagran los “derechos absolutos” tuvieran un alcance y significado claro y unívoco, de manera tal que constituyeran la premisa mayor del silogismo lógico deductivo que habría de formular el operador del derecho. Como la concepción “absolutista” de los derechos en conflicto puede conducir a resultados lógica y conceptualmente inaceptables, la Carta opta por preferir que los derechos sean garantizados en la mayor medida posible, para lo cual deben sujetarse a restricciones adecuadas, necesarias y proporcionales que aseguren su coexistencia armónica”.³³

En el presente caso es claro que la limitación que se establece para los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión durante el año siguiente al retiro de su cargo o la terminación de su periodo en cuanto al ejercicio de funciones, la recepción de honorarios, la existencia de intereses o participaciones en una persona operadora, concesionaria o realizadora de actividades relativas a la radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones, se encuentra plenamente justificada en la defensa de los intereses superiores ligados a la preservación de la moralidad e imparcialidad de la actuación de los miembros de dicha Junta Directiva y en manera alguna puede considerarse que desconozca el núcleo esencial de los derechos al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio que invoca el demandante por lo que el cargo planteado en este sentido no está llamado a prosperar.

4.3 Ahora bien en cuanto a la supuesta vulneración del principio de igualdad a que alude el actor ya que serían solamente los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión los servidores sometidos a un régimen tan severo luego de la dejación de sus cargos, la Corte recuerda que de manera invariable la jurisprudencia ha precisado, que en desarrollo del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles³⁴.

La Corporación ha establecido así en múltiples ocasiones que un tratamiento legislativo diferente no implica per se una violación del principio de igualdad siempre y cuando sea objetivo y razonable³⁵. La Corte ha acudido entonces a un instrumento metodológico-sobre cuyo alcance y límites se ha pronunciado reiteradamente³⁶, para verificar la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado³⁷.

Se busca así determinar en cada caso i.) si se está frente a supuestos de hecho diversos o si estos son comparables; ii.) si el fin perseguido por la norma es un fin objetivo y legítimo a la luz de la Constitución; iii.) si los supuestos de hecho estudiados, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado guardan una coherencia o eficacia interna, es decir una racionalidad entre ellos; iv.) si el trato desigual es proporcionado. La necesidad de que exista proporcionalidad entre los medios y los fines perseguidos por la norma ha sido también resaltada por la jurisprudencia, que ha propuesto tres pasos para resolverlo: así entonces, a)

los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido; b) los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y, c) los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes³⁸.

Respecto de la primera condición, que en caso de no cumplirse impide que se desarrolle el instrumento metodológico expresado³⁹, la Corte ha precisado que el derecho a la igualdad que consagra la Constitución es objetivo y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concepción ésta que supera así la noción de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente reglamentación a supuestos distintos.⁴⁰

Desde esta perspectiva solamente resulta posible establecer la eventual vulneración del principio de igualdad cuando las situaciones de hecho que se comparan atienden a dichos presupuestos⁴¹.

Ahora bien, la Corte constata que en el presente caso, como se desprende de las consideraciones preliminares de esta sentencia, la comparación entre el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones predicable de cualquier servidor público en abstracto y el aplicable al miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de televisión no resulta posible.

Recuérdese que el análisis de las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones debe hacerse en concreto en función del cargo de que se trate y es claro que la función de miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión comporta una serie de características -ligadas a la función de dirección de la política que en materia de televisión determine la ley y el carácter de órgano autónomo de regulación que señala el artículo 77 superior- que impiden comparar la situación de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de televisión con la de los demás servidores públicos.

En ese orden de ideas, es claramente improcedente exigir el mismo tratamiento jurídico frente a supuestos de hecho diversos, y por tanto ninguna vulneración del principio de igualdad cabe predicarse respecto de la regulación efectuada por el Legislador en este

caso, pues ni siquiera los supuestos planteados por el actor resultan comparables.

Así las cosas la Corte debe concluir que no asiste razón al actor en ninguno de los argumentos que expone en relación con la supuesta vulneración por las expresiones acusadas de los derechos al trabajo y a la elección de profesión u oficio (arts 25 y 26 C.P.) así como del principio de igualdad (art 13 C.P.) por lo que los cargos planteados en este sentido no están llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLES, frente a los cargos formulados, las expresiones “o a los de radiodifusión, cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones”, contenidas en el artículo 10 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, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-1172 DEL 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO
RENTERIA

Referencia: expediente D-5749

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la mayoría, me permito presentar
Aclaración de Voto a las consideraciones que se hacen en la parte motiva de esta sentencia,

en relación a las limitaciones de los derechos fundamentales, ya que mi posición reiterada a este respecto es que los derechos fundamentales por su propia naturaleza no nacen limitados.

En este sentido, me permito reiterar a continuación los argumentos expuestos en su momento en Salvamento de Voto a la sentencia C-114 del 2005:

1. En primer lugar, he sostenido que los derechos son como las Constituciones quieren que sean, esto es, que pueden ser reconocidos ilimitadamente o pueden ser limitados sólo por la propia Constitución. La tesis de la no-limitación originaria de los derechos fundamentales implica entonces, a mi juicio, la primacía de éstos, mientras que la tesis de su relatividad y limitación, la posibilidad ilimitada de ponderarlos en su aplicación.

2. En segundo lugar, considero que en Colombia no existe una cláusula constitucional que diga que los derechos son relativos, por lo cual la tesis de que los derechos son relativos no corresponde, en mi criterio, a una idea constitucional. Muy por el contrario, he afirmado reiteradamente el principio de presunción de la mayor amplitud y expansión posible de los derechos.

3. En tercer lugar, reitero la tesis de que la relatividad de los derechos, esto es, que los derechos son limitados originariamente, es una tesis que afecta en forma peligrosa los derechos, ya que comienza desconociéndolos per se, como si los derechos por su propia naturaleza o de forma originaria fueran limitados. De esta forma esta tesis implica, a mi juicio, una “capite di minucio” para los derechos.

De conformidad con las razones expuestas, aclaro mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra.

Magistrado

1 Ver sobre este aspecto, entre otras, las Sentencias C-311/04 y C-720/04 MP. Álvaro Tafur Galvis cuyos considerandos se reiteran a continuación.

2 Ver Sentencia C-209/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

3 Vid. Sentencias C-558 de 1994 y C-509 del mismo año.

4 Respecto a la naturaleza jurídica de las inhabilidades e incompatibilidades, la Corte tuvo oportunidad de señalar que:

“...con las inhabilidades se persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad.

Igualmente, como garantía del recto ejercicio de la función pública se prevén incompatibilidades para los servidores públicos, que buscan, por razones de eficiencia y moralidad administrativa que no se acumulen funciones, actividades, facultades o cargos.” (Sentencia C-564/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

5 Ver en este sentido, entre otras las sentencias C-200/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-247/01 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-952/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-1212/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-373/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

6 Ver entre otras las Sentencias C-1412 /00 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y C-200/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

7 Ver entre otras las Sentencias C-952/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-1212/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-064/03 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-625/03 M.P. Marco Gerrardo Monroy Cabra, y C-015/04 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Ibídem

9 Sentencia C-064/03 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Álvaro Tafur Galvis.

10 Vid. Sentencias C-194 de 1995 y C-617 y C-618 de 1997.

11 Sent. C-617/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

12 Sentencia C-1372/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

13 Cfr., entre otras, la Sentencia C-483/98, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido Ver la Sentencia C- 209/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa .

14 Sentencia C-564 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

15 Sentencia C-564 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

16 ARTÍCULO 3o. NATURALEZA JURIDICA, DENOMINACION, DOMICILIO Y CONTROL POLITICO.

El organismo al que se refieren los artículos 76 y 77 de la Constitución Política se denominará Comisión Nacional de Televisión (CNTV). Dicha entidad es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica y con la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución, la ley y sus estatutos.

El domicilio principal de la Comisión Nacional de Televisión será la ciudad de Santafé de Bogotá D.C., República de Colombia, pero por decisión de la Junta Directiva podrá establecer sedes en cualquier lugar del territorio nacional.

PARÁGRAFO. CONTROL POLÍTICO. La Comisión Nacional de Televisión será responsable ante el Congreso de la República y deberá atender los requerimientos y citaciones que éste le solicite a través de las plenarias o las Comisiones.

18 ARTÍCULO 5o. FUNCIONES. En desarrollo de su objeto corresponde a la Comisión Nacional de Televisión:

a. Dirigir, ejecutar y desarrollar la política general del servicio de televisión determinada en la ley y, velar por su cumplimiento, para lo cual podrá realizar los actos que considere necesarios para preservar el espíritu de la ley;

b. Adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión. Para estos efectos, podrá iniciar investigaciones y ordenar visitas a las instalaciones de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión; exigir la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, sin que le sea oponible la reserva o inviolabilidad

de los mismos e imponer las sanciones a que haya lugar;

- c. Clasificar, de conformidad con la presente Ley, las distintas modalidades del servicio público de televisión, y regular las condiciones de operación y explotación del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, publicidad, comercialización en los términos de esta Ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales, utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios;
- d. Investigar y sancionar a los operadores, concesionarios de espacios y contratistas de televisión por violación del régimen de protección de la competencia, el pluralismo informativo y del régimen para evitar las prácticas monopolísticas previsto en la Constitución y en la presente y en otras leyes, o por incurrir en prácticas, actividades o arreglos que sean contrarios a la libre y leal competencia y a la igualdad de oportunidades entre aquéllos, o que tiendan a la concentración de la propiedad o del poder informativo en los servicios de televisión, o a la formación indebida de una posición dominante en el mercado, o que constituyan una especie de práctica monopolística en el uso del espectro electromagnético y en la prestación del servicio.

Las personas que infrinjan lo dispuesto en este literal serán sancionadas con multas individuales desde seiscientos (600) hasta seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción y deberán cesar en las prácticas o conductas que hayan originado la sanción.

Igualmente, la Comisión sancionará con multa desde cien (100) hasta seiscientos (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción a los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales que autoricen, ejecuten o toleren las conductas prohibidas por la Constitución y la ley.

Para los fines de lo dispuesto en este literal, se atenderán las normas del debido proceso administrativo. Al expedir los Estatutos, la Junta Directiva de la Comisión creará una dependencia encargada exclusivamente del ejercicio de las presentes funciones. En todo caso, la Junta decidirá en segunda instancia;

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;

f. Asignar a los operadores del servicio de televisión las frecuencias que deban utilizar, de conformidad con el título y el plan de uso de las frecuencias aplicables al servicio e impartir permisos para el montaje o modificación de las redes respectivas y para sus operaciones de prueba y definitivas, previa coordinación con el Ministerio de Comunicaciones (Las expresiones "previa coordinación con el Ministerio de Comunicaciones" fueron declaradas CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES por la Corte Constitucional, "bajo el entendido de que la coordinación a que se refieren dichos preceptos es sólo de carácter técnico. " mediante Sentencia C-310 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

g. <Literal derogado por el parágrafo del artículo 6 de la Ley 680 de 2001>.

h. Formular los planes y programas sectoriales para el desarrollo de los servicios de televisión y para el ordenamiento y utilización de frecuencias, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones (Las expresiones "en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones" fueron declaradas CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES por la Corte Constitucional, "bajo el entendido de que la coordinación a que se refieren dichos preceptos es sólo de carácter técnico. " mediante Sentencia C-310 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa);

i. Cumplir las decisiones de las autoridades y resolver las peticiones y quejas de los particulares o de las Ligas de Televidentes legalmente establecidas sobre el contenido y calidad de la programación, la publicidad de los servicios de televisión y, en general, sobre la cumplida prestación del servicio por parte de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y los contratistas de televisión regional;

j. Promover y realizar estudios o investigaciones sobre el servicio de televisión y presentar semestralmente al Gobierno Nacional y al Congreso de la República un informe detallado de su gestión, particularmente sobre el manejo de los dineros a su cargo, sueldos, gastos de

viale, publicidad, primas o bonificaciones, el manejo de frecuencias y en general sobre el cumplimiento de todas las funciones a su cargo. Sobre el desempeño de las funciones y actividades a su cargo, y la evaluación de la situación y desarrollo de los servicios de televisión;

k. Ejecutar los actos y contratos propios de su naturaleza y que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, para lo cual se sujetará a las normas previstas en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley 80 de 1993, y en las normas que las sustituyan, complementen o adicionen;

l. Suspender temporalmente y de manera preventiva, la emisión de la programación de un concesionario en casos de extrema gravedad, cuando existan serios indicios de violación grave de esta Ley, o que atenten de manera grave y directa contra el orden público. Esta medida deberá ser decretada mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Junta de la Comisión Nacional de Televisión. En forma inmediata la Comisión Nacional de Televisión abrirá la investigación y se dará traslado de cargos al presunto infractor. La suspensión se mantendrá mientras subsistan las circunstancias que la motivaron. Si la violación tiene carácter penal, los hechos serán puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación;

m. Diseñar estrategias educativas con el fin de que los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión regional las divulguen y promuevan en el servicio, a efecto de que la teleaudiencia familiar e infantil pueda desarrollar la creatividad, la imaginación y el espíritu crítico respecto de los mensajes transmitidos a través de la televisión;

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;

ñ. Cumplir las demás funciones que le correspondan como entidad de dirección, regulación control del servicio público de televisión.

19 ARTÍCULO 6o. COMPOSICIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 335 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> La Comisión Nacional de Televisión tendrá una Junta Directiva compuesta por cinco (5) miembros, los cuales serán elegidos o designados por un período de dos (2) años, reelegibles hasta por el mismo período, de la siguiente manera:

- a) Dos (2) miembros serán designados por el Gobierno Nacional;
- b) Un (1) miembro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión, según reglamentación del Gobierno Nacional para tal efecto;
- c) Un (1) miembro de las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas con personerías jurídicas vigentes por los siguientes gremios que participan en la realización de la televisión: Actores, directores y libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión, elegidos democráticamente entre las organizaciones señaladas. El acto administrativo de legalización y posesión los hará el Presidente de la República.

La Registraduría Nacional del Estado Civil vigilará la elección nacional del respectivo representante;

d) Un (1) miembro por las ligas y asociaciones de padres de familia, ligas de asociaciones de televidentes, facultades de educación y de comunicación social de las universidades legalmente constituidas y reconocidas con personería jurídica vigente. Elegidos democráticamente entre las organizaciones señaladas.

El acto administrativo de legalización y posesión lo hará el Presidente de la República.

La Registraduría Nacional del Estado Civil vigilará la elección nacional del respectivo representante.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las elecciones y designaciones a que se refiere este artículo, tendrán lugar para la integración de la Junta Directiva que reemplazará a la actual, al finalizar el período de cuatro (4) años para el cual fueron elegidos y designados sus miembros.

20 ARTÍCULO 7o. FALTAS ABSOLUTAS DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA. Son faltas absolutas:

La muerte, la renuncia aceptada, la destitución, y la ausencia injustificada por más de cuatro sesiones continuas.

21 ARTÍCULO 8o. REQUISITOS Y CALIDADES PARA SER MIEMBRO DE LA JUNTA DIRECTIVA. Para ser miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión se requieren los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano colombiano y tener más de 30 años en el momento de la designación.
2. Ser Profesional Universitario o tener más de diez (10) años de experiencia en el sector de la televisión.

Los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión serán de dedicación exclusiva.

Los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión tendrán la calidad de empleados públicos y estarán sujetos al régimen previsto para éstos en la Constitución y la Ley.

La Procuraduría General de la Nación conocerá las faltas de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

22 ARTÍCULO 9o. INHABILIDADES PARA SER ELEGIDO O DESIGNADO MIEMBRO DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN. No podrán integrar la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión:

- a. Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular;
- b. Quienes durante el año anterior a la fecha de designación o elección. Sean o hayan sido miembros de juntas o consejos directivos, representantes legales, funcionarios o empleados

en cargos de dirección y confianza de los operadores de servicios de televisión o de empresas concesionarias de espacios de televisión, o de contratistas de televisión regional o de las asociaciones que representen a las anteriores exceptuándose los representantes legales de los canales regionales de televisión:

- c. Quienes dentro del año inmediatamente anterior a la elección o designación hayan sido, en forma directa o indirecta, asociados ó accionistas o propietarios en un 15% o más de cualquier sociedad o persona jurídica operadora del servicio de televisión, concesionaria de espacios o del servicio de televisión, contratista de programación de televisión regional o de una compañía asociada a las anteriores; o si teniendo una participación inferior, existieran previsiones estatutarias que le permitan un grado de injerencia en las decisiones sociales o de la persona jurídica similares a los que le otorga una participación superior al 15% en una sociedad anónima;
- d. Quienes dentro del primer (1) año anterior hayan sido directivos, representantes legales, funcionarios o empleados en cargos de confianza de las personas jurídicas a que se refiere el literal anterior;
- e. El cónyuge, compañera o compañero permanente, o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de cualquiera de las personas cobijadas por las inhabilidades previstas en los literales anteriores.

Las anteriores inhabilidades rigen, igualmente, durante el tiempo en que la persona permanezca como miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

23 Ver Sentencia C-209/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

24 Ver en este sentido, entre otras las sentencias C-200/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-247/01 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-952/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-1212/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-373/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

25 Ver entre otras las Sentencias C-1412 /00 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y C-200/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

26 Ver entre otras las Sentencias C-952/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-1212/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-064/03 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-625/03 M.P. Marco Gerrardo Monroy Cabra, y C-015/04 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

27 Vid. Sentencias C-194 de 1995 y C-617 y C-618 de 1997.

28 Sentencia C-307/96

29 Al respecto señaló la Corte lo siguiente: "La televisión es el medio masivo de comunicación al que más poder de penetración se le atribuye en la sociedad moderna; a ella se le hace responsable de la consolidación de un nuevo paradigma de vida, un paradigma cuyo epicentro es un individuo que, determinado por la complejidad y densidad del contexto en el que se desenvuelve, necesita, para relacionarse con otros, para poder realizar actos de comunicación que afectan y determinan su vida diaria, de intermediarios, necesidad que en gran medida suplió la tecnología con la televisión; de hecho, a través de ella se han cimentado las bases de una nueva cultura, en la cual el dominio del poder político y económico lo determina, en gran medida, la capacidad de orientar la toma de decisiones de la opinión pública, decisiones que van desde aquellas relacionadas con el sistema político del que hacen parte las personas, hasta aquellas que caracterizan y definen su cotidianidad, esto es, sus hábitos de consumo. Es tal su poder de penetración y su cobertura, que incluso actualmente se discute si su uso es o no, efectivamente, una decisión libre y personal, o si su fuerza ha hecho de ella una imposición tácita a la cual el hombre de la modernidad, y de la postmodernidad, está supeditado" Sentencia C-350/97 M.P. Fabio Morón Diaz

30 En relación con este punto ver, entre muchas otras, las sentencias C-189/94 M.P. Carlos Gaviria Díaz, SU-250/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-738/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-876/02 y C-449/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis C-916/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-014/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-670/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

31 Ver, por ejemplo, la sentencia T-982 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte tuteló el derecho fundamental a la libertad religiosa y señaló que las limitaciones a los derechos y libertades que puede imponer el legislador deben ser compatibles con el concepto de sociedad democrática.

32 Corte Constitucional, Sentencia C-475 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte declaró la constitucionalidad de tres normas que se ocupaban de regular el momento a partir del cual una persona, cuya conducta está siendo penalmente investigada, tenía derecho de conocer las respectivas diligencias y asumir plenamente su defensa. La Corte declara la exequibilidad de dicha limitación al derecho de defensa por considerar que era una restricción razonable y proporcionada a los fines constitucionales que persigue, y no afectaba las garantías constitucionales de la defensa del imputado.

33 Sentencia C-916/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa .

34 Ver Sentencia C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

35 Ver, entre muchas otras, la sentencia C-530 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

36 La metodología de análisis para establecer una eventual vulneración al principio de igualdad ha ocupado varias veces a la Corte Constitucional, entre muchas otras pueden verse las siguientes sentencias: T-422/92, C-230/94 y C-1141/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón; C-410/94, C-507/97 y C-952/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-265/94,C-445/95 y C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-673/01 y C-980/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa A.V Jaime Araujo Rentería, C-1191/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-973/02 y C-043/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.P.V. Manuel José Cepeda Espinosa; C-475/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. Jaime Araujo Rentaría.

37 Al respecto Ver, entre otras, las sentencias T-230 de 1994, C-022 de 1996, C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1108/01 MP Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1191/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yépes , C-043/03 y C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

38 Sentencia C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

39 En múltiples oportunidades esta Corporación ha explicado que. “la aplicación de los “tests” de razonabilidad y proporcionalidad se efectúa en etapas consecutivas y ordenadas (...)El orden de estas etapas corresponde a necesidades no sólo lógicas sino también metodológicas: el test del trato desigual pasa a una etapa subsiguiente sólo si dicho trato sorteó con éxito la inmediatamente anterior.”Ver Sentencia C-022/96 M.P. Carlos Gaviria

Díaz En el mismo sentido, ver sentencias T-230 de 1994, T-563 de 1994, C-337 de 1997, T-454 de 1998, T-861 de 1999, C-445 de 1995, C-673 de 1999, C-093 de 2001, C-586/01, C-742/01, C-233/02, C-1116/03, entre muchas otras.

40 Corte Constitucional. Sentencia C-221/92 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

41 Ver Sentencia C-1063/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.