C-226-96

Sentencia C-226/96

PARTIDOS POLITICOS-Acceso a televisión/CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Regulación de participación de partidos en medios de comunicación/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Fijación de espacios utilizables por partidos

La atribución constitucional del Consejo Nacional Electoral se limita a la regulación de la "participación" de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado, quedan otros aspectos vinculados con el acceso a dichos medios – principalmente de orden técnico, logístico y administrativo-, cuya regulación atañe a otros organismos. No puede interpretarse una competencia normativa, circunscrita a la "participación" de algunos sujetos cualificados en los servicios televisivos del Estado, de manera tan amplia que abarque indiscriminadamente todos los elementos que, pese a ser ajenos a la "participación", se relacionen con la emisión y transmisión de los mensajes, programas y campañas de los partidos y movimientos que hagan uso de los indicados medios.

Referencia: Demanda Nº D-1126

Actor: Manuel S. Urueta A.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 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".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aprobado por Acta N° 24

Santa Fe de Bogotá D.C., Mayo veintitrés (23) de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 31 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".

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

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 Colombia,

DECRETA:

(…)

ARTICULO 31°. Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica y reconocimiento de la autoridad electoral, tendrán acceso a la utilización de los servicios de televisión operados por el Estado, en los términos que determinen las leyes y reglamentos que expida la Comisión Nacional de Televisión y el Consejo Nacional Electoral".

II. ANTECEDENTES

1.- El Congreso dictó 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", publicada en el Diario Oficial N° 41.681 de enero 20 de 1995.

2.- El ciudadano Manuel Urueta, demandó el artículo 31 de la Ley 182 de 1995, por considerarlo violatorio de los artículos 112, 152, 153 y 265-9 de la C.P.

3.- La Comisión Nacional de Televisión, por intermedio de apoderado, solicita a la Corporación que declare la exequibilidad de la norma acusada. El Ministro del Interior interviene para coadyuvar la demanda y, en consecuencia, solicita que se declare inexequible la norma demandada.

4.- El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare inexequible la norma acusada.

III. CARGOS E INTERVENCIONES

Cargo Primero. Violación de los artículos 112, 152 y 153 de la Constitución Política.

De conformidad con el artículo 152 de la Constitución corresponde a una ley estatutaria regular el régimen de los partidos y movimientos políticos. En igual sentido se establece la regulación del derecho de réplica. En desarrollo de esta disposición se expidió la Ley 130 de

1994, cuyo artículo 25 dispuso que el acceso de los partidos y movimientos políticos a los medios de comunicación social del Estado, se realizaría en los términos que fijara el Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión.

La norma acusada, que hace parte de una ley ordinaria, modificó el artículo 25 de la Ley 130 de 1994 al establecer una competencia compartida en materia de regulación del acceso de los partidos y movimientos políticos a la televisión. Por esta razón, el artículo acusado viola el artículo 152 de la Constitución, toda vez que la regulación de esta materia corresponde a una ley estatutaria (Artículo 152 de la C.P.) y, por otra parte, únicamente mediante una ley estatutaria puede modificarse otra de esa naturaleza.

Intervención de la Comisión Nacional de Televisión

La norma acusada no viola los artículos 112, 152 y 153, puesto que la materia regulada en la Ley 182 de 1995 no es de aquellas reservadas a ley estatutaria. En efecto, el artículo 31 acusado se limita a regular el acceso de los movimientos y partidos políticos a los servicios de televisión, sin entrar en el tema de la regulación de la organización y el régimen de partidos y movimientos políticos, el régimen de oposición y las funciones electorales (C.P. arts. 112 y 152-C).

La existencia de entidades autónomas con funciones similares sobre la misma materia obliga a entender que a una y otra corresponde campos distintos. A la Comisión Nacional de Televisión, le está asignada la regulación de aspectos técnicos, mientras que al Consejo Nacional Electoral, le compete la regulación del uso de los espacios habilitados para los movimientos y partidos políticos, de acuerdo con las directrices que dicte la Comisión. Funciones que han sido tratadas en normas con distinto rango, ordinarias en el primer caso y estatutarias en el segundo.

Coadyuvancia del Ministro del Interior

El Ministro coincide en el señalamiento del actor en el sentido de que la norma acusada pretende modificar el artículo 25 de la Ley 130 de 1994, razón por la cual debió surtirse el trámite propio de las leyes estatutarias y no, como ocurrió, el correspondiente a las leyes ordinarias.

Cargo segundo. Violación del numeral 9 del artículo 265 de la C.P.

La Constitución confirió competencia al Consejo Nacional de Televisión para regular la prestación del servicio de televisión (Art. 77 de la C.P.), y al Consejo Nacional Electoral le señaló la tarea de "reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado" (C.P. art. 265-9).

La contradicción normativa que se presenta respecto de las funciones de ambos entes se resuelve aplicando las reglas de hermenéutica definidas en la Ley 57 de 1887, según las cuales una disposición especial se prefiere a una general y, además, cuando las disposiciones tengan la misma especialidad o generalidad, se preferirá la disposición posterior. Siguiendo estas reglas, "se colige con fuerza incontrovertible que las normas constitucionales especiales reguladoras de las competencias del Consejo Nacional Electoral en materia de capacidad constitucional para reglamentar el acceso de los partidos y movimientos políticos a los medios de comunicación social del Estado prevalecen sobre las normas constitucionales generales que le dan competencia al órgano autónomo de la televisión". De suerte que resulta claro que a la Comisión corresponde la regulación de los espacios comerciales y culturales, y al Consejo Nacional Electoral la regulación de los espacios políticos. Ello no implica que no deba presentarse coordinación armónica entre ambas entidades.

Esta interpretación permite armonizar el citado artículo 265-9 con el artículo 112 de la Constitución en cuanto garantiza el derecho de réplica a los partidos y movimientos políticos.

Estas razones explican por qué la norma acusada viola el artículo 265-9 de la Carta al otorgar competencia compartida a la Comisión Nacional de Televisión y al Consejo Nacional Electoral para regular el acceso de los partidos y movimientos políticos a la televisión.

Intervención de la Comisión Nacional de Televisión

La norma acusada no desconoce la competencia del Consejo Nacional Electoral. En efecto, al Consejo corresponde velar por que se cumplan las normas sobre uso de espacios de televisión por parte de los movimientos y partidos políticos habilitados para ello por el mismo Consejo. A la Comisión, por su parte, le compete definir los espacios destinados, de manera general, para el acceso de los movimientos y partidos políticos.

Se trata, en definitiva, de competencias diversas que no pueden confundirse ni identificarse.

Coadyuvancia del Ministro del Interior

La Constitución fue muy cuidadosa en regular los aspectos relativos a la participación política, en cuanto elemento constitutivo del Estado social de derecho (Preámbulo y art. 1 de la C.P.). De ahí que hubiese delegado toda la autoridad para regular lo relativo al acceso de los partidos y movimientos políticos a los medios sociales de comunicación del Estado en un único organismo – Consejo Nacional Electoral – (Art. 265-5 y 265-9 de la C.P.).

Coherente con esta perspectiva, la Constituyente delegó en los partidos y movimientos políticos la presentación de las ternas a partir de las cuales el Consejo de Estado elegirá a los miembros del Consejo Nacional Electoral, constituyéndose en un mecanismo idóneo para garantizar el derecho de los partidos y movimientos a acceder a los medios de comunicación. "En efecto, tal regulación garantiza la participación efectiva de los partidos y movimientos políticos en la determinación, desarrollo y protección de sus derechos, gracias a la composición misma del Consejo Nacional Electoral, aspecto que no es predicable de la integración de la Comisión Nacional de Televisión".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

La normatividad relativa al acceso de los movimientos y partidos políticos a la televisión, que en materia de competencia para definirla se encuentra regulada en la norma acusada, es asunto reservado a las leyes estatutarias (C.P. lit. c) artículo 152).

Como quiera que la Ley 182 de 1995, de la cual hace parte la norma acusada, no se tramitó como ley estatutaria se presenta un vicio insubsanable en su formación que apareja la inconstitucionalidad del artículo objeto de revisión de constitucionalidad.

V. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El problema planteado

2. Corresponde a la Corte Constitucional determinar a qué entidades compete la regulación de los "términos" de acceso a la televisión estatal por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y reconocimiento de la autoridad electoral. De otro lado, debe precisarse si la materia indicada, en lo que concierne a la ley, en su integridad, debe desarrollarse a través de la ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos y del estatuto de la oposición.

3. Para el demandante y el coadyuvante es claro que lo que ha sido objeto de regulación por la ley demandada, se superpone a la esfera de competencia propia de la ley estatutaria y de la especial que se le ha asignado al Consejo Nacional Electoral, de suerte que las funciones de la Comisión Nacional de Televisión – que tienen carácter general – necesariamente deben proyectarse en un campo distinto al relativo a la regulación del acceso y participación de los partidos y movimientos políticos a los servicios televisivos estatales. Ahora, si la armonización de las dos competencias que se propone, no resulta de recibo, se impondría la prevalencia de la competencia radicada en cabeza del Consejo Nacional Electoral, por tener carácter especial y estar contenida en una norma posterior de la Constitución. El demandante niega que, dentro del marco de la ley, la regulación del referido acceso y utilización de los servicios de televisión del Estado, tenga carácter compartido entre la Comisión y el Consejo.

Para conformar su aserto, el demandante transcribe el texto de los artículos 112, 152-c y 265-5y 9 de la C.P. En particular, reza así la última norma citada: "El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales: 5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. 9 Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado". Por su parte, anota el demandante, la Ley estatutaria 130 de 1994 "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones" se ocupó de la materia, en su artículo 25: "El Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces,

establecerá el número y duración de los espacios indicados atrás y reglamentará la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas". De este modo, la ley demandada introduce una modificación a la ley estatutaria, sin observar el procedimiento dispuesto en el artículo 153 de la C.P.

5. A juicio de la Corte si la disposición demandada, como sostiene el actor, desconoce las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral (C.P. art., 265 – 5 y 9), será inexequible. Igual consecuencia se seguirá si la materia propia de la ley estatutaria sobre partidos, movimientos políticos y Estatuto de la oposición (C.P. arts. 112 y 152-c), ha sido objeto de desarrollo normativo, por parte de aquélla.

6. Corresponde al Consejo Nacional Electoral, de conformidad con la ley, "reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado" (C.P. art., 265-9). A su turno, la Ley estatutaria 130 de 1994 "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones", determinó el ámbito del poder reglamentario del Consejo: establecer el número y duración de los espacios y regular su utilización. La citada ley, de otra parte, contempló un requisito previo al ejercicio de la competencia – concepto previo del Consejo Nacional de Televisión – y precisó la finalidad de la regulación: el respeto a las instituciones y la honra de las personas. Desde luego, la reglamentación que el Consejo Nacional Electoral expida deberá sujetarse a los criterios y pautas que se fijan en la ley estatutaria mencionada, particularmente en lo que se relaciona con la utilización de los medios, la divulgación política, la propaganda electoral y los porcentajes de distribución de los espacios.

La disposición demandada reitera la competencia del Consejo Nacional Electoral en punto a la regulación del acceso a los servicios televisivos estatales por parte de los partidos y movimientos políticos. El campo de esta competencia, no se establece en la disposición, pero se comprende que no puede ser otro distinto que el definido por la Constitución y desarrollado en la ley estatutaria.

Como quiera que la atribución constitucional del Consejo Nacional Electoral se limita a la regulación de la "participación" de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado, quedan otros aspectos vinculados con el acceso a dichos

medios – principalmente de orden técnico, logístico y administrativo-, cuya regulación atañe a otros organismos.

No puede interpretarse una competencia normativa, circunscrita a la "participación" de algunos sujetos cualificados en los servicios televisivos del Estado, de manera tan amplia que abarque indiscriminadamente todos los elementos que, pese a ser ajenos a la "participación", se relacionen con la emisión y transmisión de los mensajes, programas y campañas de los partidos y movimientos que hagan uso de los indicados medios. En este sentido, so pretexto de regular la participación de los partidos y movimientos políticos en la televisión, no podría el Consejo definir las condiciones de explotación y operación de los medios de comunicación del Estado, el área asignada a éstos, su configuración técnica, la gestión y la calidad de su servicio, la utilización por ellas de redes y servicios satelitales, la asignación de sus frecuencias, la autorización del montaje y modificación de sus redes etc. Independientemente del contenido del programa que se transmita y de sus participantes, su emisión está sujeta a exigencias técnicas y a definiciones normativas diversas, sin las cuales ella no sería posible.

La Competencia atribuida al Consejo Nacional Electoral restringida a la regulación de la participación de los agentes políticos en los medios de comunicación del Estado, presupone que existen tales operadores públicos y que la televisión, dentro del marco de la ley, es regulada por una entidad autónoma del orden nacional. En modo alguno, salvo en lo que se refiere a la utilización ordenada por la Constitución y la ley, el Consejo Nacional Electoral, puede pretender regular el régimen general de los operadores públicos de la televisión o asumir, de manera integral, mientras se emiten los programas políticos, la dirección y control de la televisión nacional.

Dado que para los efectos de la emisión de los programas políticos a que se ha hecho mención, junto a la regulación de la "participación" de los diferentes partidos y movimientos, deben necesariamente concurrir otras relativas a los demás aspectos que intervienen en su producción y transmisión, la norma demandada dispone que también deben tomarse en consideración los reglamentos que expida la Comisión Nacional de Televisión que es, justamente, el organismo técnico a que se refiere el artículo 77 de la C.P.

A este respecto no puede presentarse un conflicto de competencia. Salvo lo referente a la

decisión sobre los participantes (partidos y movimientos), sus porcentajes, la forma de utilización de los espacios, su número y duración, los demás asuntos de orden técnico, administrativo y logístico que deban resolverse por vía normativa, de conformidad con la ley, corresponderán a la órbita de la Comisión de Televisión. Establecidos por la Comisión Nacional de Televisión los espacios utilizables, corresponderá al Consejo fijar su número y duración, lo mismo que regular su utilización entre los partidos y movimientos políticos. La Comisión Nacional de Televisión, a su turno, garantizará las condiciones de operación y explotación necesarias para que los programas políticos puedan producirse y emitirse en condiciones óptimas en vista del importante objetivo que persiguen.

Se observa que las competencias de los dos organismos son complementarias y que su ejercicio demanda un grado importante de coordinación y colaboración. La afinidad de las atribuciones, sin embargo, no impide alinderar con nitidez su campo de acción. La dualidad de las competencias – que no coincidencia – surge de la Constitución (C.P., arts. 77 y 264-9) y, en este orden de ideas, la ley demandada no hace otra cosa que reiterar ése específico diseño constitucional.

Quizá no se discuta sobre la competencia que conserva la Comisión Nacional de Televisión para regular los elementos técnicos, logísticos y organizativos, predicables de cualquier producción y emisión televisiva, incluida la que es objeto de análisis. Conviene, por ello, centrar la reflexión sobre los elementos más relevantes de este tipo de programaciones: determinación de los espacios utilizables; número y duración de los espacios; participantes; porcentajes; utilización de los espacios.

Con excepción de la primera materia – espacios utilizables -, las restantes son del resorte del Consejo Nacional Electoral, pues así lo dispone expresamente el artículo 25 de la Ley 130 de 1994. La excepción se justifica, por las razones ya expuestas. La competencia normativa general, dentro del marco de la ley, respecto de la televisión, la tiene la Comisión Nacional de Televisión (C.P. art. 77); la atribución del Consejo Nacional Electoral, es especial y se limita a regular la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación del Estado. La decisión relativa a los espacios utilizables, toma en consideración criterios de distribución con base en franjas, audiencias, frecuencias y otros elementos técnicos diferentes de la existencia de las diferentes fuerzas políticas y de su distinto peso en la vida política del país, extremo que se libra a la exclusiva competencia del

Consejo Nacional Electoral. Lo contrario equivaldría a facultar a un órgano que tiene una función pública específica en el campo electoral, para influir de manera determinante y general en el manejo y dirección de la televisión, no menos que en la actividad cultural del país en la cual junto al importante interés por los asuntos políticos concurren otros diferentes. De ahí que, definidos los espacios utilizables por parte de la Comisión, para los propósitos del acceso a la televisión de los partidos y movimientos, la regulación de su participación sí debe obedecer a las pautas y regulaciones que al respecto dicte el Consejo Nacional Electoral.

Las razones expuestas son suficientes para desestimar los cargos de la demanda y, en consecuencia, declarar la constitucionalidad de la disposición analizada.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE el artículo 31 de la Ley 182 de 1995.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE, COMUNÍQUESE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y AL PRESIDENTE DEL CONGRESO, PUBLÍQUESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CÚMPLASE.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General