C-497-95

Sentencia No. C-497/95□

FUNCION ELECTORAL-Ejercicio por parte del Congreso/PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA

El ejercicio de la función electoral por el órgano legislativo, permite la integración de otros órganos del Estado y contribuye a transmitir legitimidad democrática a otras instancias del poder público. Puede decirse que esta función, lejos de afectar negativamente el principio de separación de funciones, es una manifestación, quizá la más conspicua, del principio de colaboración entre los diferentes órganos estatales.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Junta Directiva/COMPETENCIA DEL CONGRESO-Límites

Si bien el Congreso tiene competencias administrativas, su alcance, dada la índole primordial de su quehacer institucional, no puede extenderse hasta el punto de configurar, por la vía legal, un poder general de designación y nombramiento. Por consiguiente, más allá de las expresas competencias de designación y nombramiento radicadas por la Constitución en cabeza del Congreso y de sus cámaras, el ejercicio legislativo de la función electoral comporta una clara violación de la C.P.

TELEVISION/MEDIOS DE COMUNICACION

La televisión ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política o, más grave aún, de los grupos económicos dominantes.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Composición de la junta directiva

La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es, pues, un simple rasgo fisonómico de una entidad pública descentralizada. En dicha autonomía se cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas. El sentido de dicha autonomía es la de sustraer la dirección y el manejo de la televisión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes, de forma tal que se conserve como bien social y comunitario. La inexequibilidad de las disposiciones demandadas surge, de conformidad con lo expuesto, por la manifiesta violación del principio de separación de los órganos del Estado y por la consiguiente restricción que comporta respecto del ámbito de autonomía de la Comisión Nacional de Televisión. La anotada autonomía es justamente el objeto del derecho social que todos los colombianos

tienen a una televisión manejada sin interferencias o condicionamientos del poder político o económico. Desde luego, este manejo se realizará dentro del marco de la Ley, a la que compete trazar las directrices de la política televisiva, lo que pone de presente que es allí donde el papel del legislador se torna decisivo y trascendental.

TELEVISION-Función social/PRINCIPIO DEMOCRATICO

No es incompatible con el principio democrático, que el organismo de intervención en la televisión, dada su anotada y necesaria autonomía, se sustraiga a los objetivos y resultados de la contienda política. La televisión y su manejo, al adoptar cierta distancia de los avatares y vicisitudes políticas, sirve mejor a la política si persiste en su función de bien social constitutivo del foro público. En todo caso, la renovación periódica de los miembros de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión, evita el anquilosamiento de sus orientaciones y alienta la incorporación y articulación de nuevos intereses e ideas, sin el riesgo derivado de otros esquemas que pueden supeditarla enteramente a la variable política. La Corte se ha referido con amplitud al principio democrático y a la necesidad de su desarrollo y expansión no solamente desde una perspectiva puramente electoral, sino proyectando la participación de los ciudadanos a los distintos ámbitos públicos y sociales, lo que aquilata notoriamente el concepto de ciudadanía como título universal de acceso - no condicionado a un status social o económico - a los circuitos del poder en los que sea necesario extender las reglas del juego democrático.

La Corte reconoce que la norma constitucional concede al Congreso una amplia libertad para definir el mecanismo más apropiado de selección y elección de los miembros restantes de la mencionada junta, siempre que no se quebrante la autonomía del ente interventor en la televisión. Tratándose de la integración de la junta directiva de la Comisión de Televisión, la Constitución, aparte de habilitar la competencia legislativa, no ha precisado ninguna regla material sobre la forma concreta de participación de las personas y asociaciones.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA/DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Corresponde a la ley, cada vez que ello sea posible, avanzar en la construcción de la democracia participativa, la que de otra parte aquí resulta imprescindible instaurar con el objeto de controlar, gestionar y fiscalizar al organismo rector de la televisión cuyas funciones sirven de fundamento institucional al ejercicio de las libertades y derechos fundamentales. Las estructuras representativas y las participativas son complementarias y a través de las mismas se articula el principio democrático. Por consiguiente, salvo que la Constitución disponga una modalidad específica de ejercicio democrático, la regulación legal de la participación, cuando para el efecto el Legislador sea competente, puede apelar a fórmulas que de una manera armoniosa las combinen.

Ref.: Expediente D-906

Actor: MARIA TERESA GARCES LLOREDA

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los literales c) y d) y el párrafo del artículo 6º de la Ley 182 de 1995.

Temas:

- Composición de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión
- Autonomía en materia de televisión
- Democracia directa y democracia participativa

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C. Noviembre siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Aprobada por Acta N° 56

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión de constitucionalidad parcial de los literales c) y d) y del párrafo del artículo 6º 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 promueve 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 DEMANDADA

El tenor de la norma es el siguiente:

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 promueve 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:

“Art. 6º. Composición de la Junta Directiva. La Comisión Nacional de Televisión tendrá una Junta Directiva compuesta por cinco (5) miembros, los cuales serán elegidos o designados de la siguiente manera, por un periodo de cuatro (4) años que coincida con el del Presidente de la República y del Congreso, no reelegibles:

- 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 el reglamento del Gobierno Nacional para tal efecto;

- c) Un (1) miembro, de sendas ternas enviadas por las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas por los siguientes gremios que participan en la realización de televisión: Directores y libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión, de acuerdo con reglamento que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, el cual será escogido por la Cámara de representantes;

- d) Un (1) miembro, de sendas ternas enviadas por las ligas y asociaciones de televidentes que tengan personería jurídica, asociaciones de padres de familia que también tengan reconocida dicha personería, investigadores vinculados a universidades, academias colombianas reconocidas como tales por la ley, de acuerdo con el reglamento que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, el cual será escogido por el Senado de la República.

PARAGRAFO: Para la elección de los miembros establecidos en los literales c) y d) del presente artículo se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes de las respectivas Cámaras”.

(Se demandan las partes subrayadas)

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de Colombia expidió la Ley 182 de 1995, publicada en el Diario Oficial 41.681 el 20 de enero de 1995.

2. La ciudadana María Teresa Garcés Lloreda instauró demanda de inconstitucionalidad parcial contra los literales c) y d) y el párrafo del artículo 6º la Ley 182 de 1995, por violación del Preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 3º, 40, 75, 76, 77, 103, 113, 114, 365 y 369 de la Constitución Política.

3. El Ministro de Comunicaciones, por intermedio de apoderado, intervino mediante escrito en el que solicita a la Corte declarar inexequibles las normas demandadas.

4. El Procurador General de la Nación rindió su concepto de rigor, en el que solicita a la Corte

declarar exequibles los literales c) y d) y el párrafo del artículo 6 de la Ley 182 de 1995.

5. Por fuera del término legal, el Dr. Jorge Valencia Jaramillo, Director de la Comisión Nacional de Televisión, envió a esta Corte un escrito en el que manifiesta su desacuerdo con los argumentos expuestos en la demanda.

6. A continuación se presentan bajo cada uno de cargos, los conceptos del Ministerio de Comunicaciones y del Procurador General de la Nación.

I. Primer Cargo: Violación del principio de separación de las ramas del poder público y de los órganos del Estado (C.P. art. 113), del control del Congreso sobre la administración (C.P. art. 114) y de las garantías de acceso al espectro electromagnético, pluralismo informativo y competencia (C.P. art. 75).

Demandante

(1) La norma acusada, al disponer la intervención de las cámaras legislativas en el nombramiento de dos miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, contradice el principio de separación de los órganos del Estado contenido en el artículo 113 de la Constitución.

La Constitución establece que además de los órganos que integran las tres ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. La Constitución prevé la existencia de una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen legal propio, con el objeto de realizar la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado por los servicios de televisión. Se quiso con estas disposiciones que “la televisión no tuviera interferencias de los gobiernos y no estuviera mediatizada por los vaivenes de la política”.

La atribución otorgada a las Cámaras de nombrar a dos funcionarios de un órgano estatal autónomo, como lo es la Comisión Nacional de Televisión, viola el artículo 113 de la Carta Política.

(2) La intervención de las Cámaras Legislativas en la composición de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, viola el artículo 114 de la Constitución, ya que convierte al Congreso en un coadministrador, lo que le resta independencia para ejercer el control político sobre éste órgano estatal.

La intervención de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en el nombramiento de delegados de la sociedad civil, implica el ejercicio de una función administrativa que no se encuentra en la Constitución, lo que viola el artículo 114 de la Carta Política. La Corte Suprema de Justicia, en anterior ocasión, declaró inexecutable algunas normas de la Ley 142 de 1985 - que permitían la designación de dos representantes del Congreso en el Consejo Nacional de Televisión -, por considerar que la “actuación de la Rama Legislativa en las actividades de la Rama Ejecutiva”, sin que existiera autorización constitucional, violaba la Constitución.

Los casos de intervención del Congreso en el nombramiento de funcionarios fueron expresamente previstos por el Constituyente en la Constitución, como sucede con la elección

del Procurador General de la Nación (C.P. art. 276), de los magistrados de la Corte Constitucional (C.P. art. 239) o del Contralor General de la República (C.P. art. 267).

(3) La intervención de las Cámaras Legislativas en la elección de los representantes de la comunidad en la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, al permitir la creación de vínculos de dependencia con congresistas o con sectores políticos, impide el cumplimiento de las garantías de igualdad de oportunidades en acceso al espectro electromagnético, pluralismo informativo y competencia (C.P. arts. 75, 76 y 77).

Intervención del Ministerio de Comunicaciones

(1) Las normas declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en relación con la integración parcial del Consejo Nacional de Televisión por miembros del Congreso, son diferentes a las disposiciones demandadas. Estas últimas se limitan a regular la intervención del Congreso para integrar la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión mediante la elección de personas que pueden ser ajenas al Congreso, y cuyos nombres han sido postulados por ligas, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil.

(2) El Constituyente autorizó expresamente al Legislador para que determinara lo relativo al nombramiento de los demás miembros de la junta directiva de la entidad autónoma prevista en los artículos 76 y 77 de la Constitución.

(3) Lo dispuesto en las normas acusadas no viola la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión. Si fuera así, el Constituyente no habría otorgado al Gobierno la atribución de nombrar a dos de los miembros de su Junta Directiva, cuando la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente fue precisamente estructurar un órgano independiente del ejecutivo.

(4) La autonomía se deduce básicamente del tipo de control jerárquico o de tutela y de la estructura administrativa, patrimonial y técnica del organismo, y no del origen del nombramiento de sus miembros.

Concepto del Procurador:

(1) La misma Constitución habilitó a la Ley para que dispusiese lo relativo al nombramiento “de los demás miembros” de la junta y para que regulase la organización y funcionamiento de la entidad. El sistema previsto para la elección de los miembros de la Junta Directiva en representación de las asociaciones profesionales y sindicales que participan en la realización de la televisión y de las ligas y asociaciones de televidentes, etc., no traiciona el régimen democrático del organismo de control de la televisión.

II. Segundo cargo: Violación del principio de democracia participativa (C.P. Preámbulo, arts. 1, 2, 3, 40, 103, 365 y 369)

Demandante

Las normas acusadas, al establecer que la Cámara de Representantes y el Senado de la República deben designar a los representantes de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Televisión, violan el Preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 40, 103, 365 y 369 de la Carta

Política, que consagran la participación democrática y la democracia social.

Por disposición expresa de la Constitución, la ley debe establecer la representación ciudadana en las empresas que presten servicios públicos, como es el caso de la televisión. Esta representación debe ser directa: los miembros de las juntas directivas que representen sectores de la comunidad deben ser nombrados por las mismas organizaciones, sin que medie autoridad pública que los escoja.

(2) La disposición acusada interfiere un mecanismo de democracia directa por la intervención de los representantes elegidos popularmente. Ella contradice el artículo 3 de la Constitución que dispone dos formas para el ejercicio de la soberanía por el pueblo: en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

(3) “Para esta elección que contradice el principio de participación ciudadana, se requiere apenas las dos terceras partes de los asistentes, es decir, la mitad mas uno que constituye el quórum, forma de elección que ni siquiera atenúa el desmedro de la participación democrática”.

(4) La forma de nombramiento contenida en la norma demandada, atenta contra la prestación eficiente del servicio público de televisión, que puede verse influenciada políticamente por la intervención de los congresistas (C.P. art. 365).

Intervención del Ministerio de Comunicaciones

(1) La demandante confunde la democracia directa con la democracia participativa. Mientras que la primera se ejerce de modo inmediato y directo por el pueblo y excluye la intervención de los órganos del Estado, la segunda se ejerce por diversas formas y mediante ella la población ejerce un control ciudadano.

(2) El artículo 369 de la Constitución no consagró, como erróneamente se expresa en la demanda, una forma de participación directa en la gestión de los servicios públicos, sino que delegó en la Ley la determinación de “los deberes y los derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”. La ley determina el alcance de esta participación, mediante diversos mecanismos, entre ellos, el previsto en el artículo 6 de la Ley 182 de 1995.

(3) “La Constitución permitió a la ley reglamentar el procedimiento de selección de los dos integrantes faltantes y al hacerlo, fue protector de la democracia representativa, al permitir que diversas asociaciones representativas de varios sectores bastante influyentes y activos, pudieran escoger a sus representantes para someterlos al análisis final del Congreso”.

Concepto del Procurador

(1) La elección directa de los miembros de la junta por parte de organizaciones gremiales y grupos de interés, no es expresión de autogobierno democrático sino de una suerte de autogobierno corporativo. No es la condición de ciudadano sino la condición menos universal e igualitaria de padre de familia, etc. lo que constituye el referente subjetivo del mecanismo de elección cuestionado. La ley concede a ciertos grupos de interés especialmente afectados

por las decisiones de la junta, la capacidad de postulación de sus posibles integrantes, pero deposita finalmente en el Congreso, como órgano de representación democrática por excelencia, la competencia de la elección, lo que resulta consistente con el artículo 3º de la Constitución.

(2) Las normas demandadas no infringen el artículo 3º de la Constitución. La forma electoral acusada, al no corresponder a ninguno de los mecanismos de participación regulados en la ley estatutaria de la materia - voto, plebiscito, referendo, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato -, podía ser libremente regulada por una ley ordinaria, consultando el espíritu democrático de la Constitución.

(3) El significado democrático de la intervención de las células legislativas en la designación de dos de los miembros de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión, se confirma en el párrafo impugnado del artículo 6º de la Ley 182 de 1995, que determina una mayoría cualificada para la correspondiente elección.

III. FUNDAMENTOS

Competencia.

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

Consideraciones de la Corte.

2. De acuerdo con los cargos y defensas precedentemente sintetizados, corresponde a la Corte establecer si viola la Constitución Política y, particularmente, los principios de división del poder público y democracia participativa, la disposición legal que dispone que dos de los cinco miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión sean elegidos por cada una de las cámaras legislativas de ternas que sometan a su consideración determinadas asociaciones, gremios y grupos de personas, lo que harán con base en un reglamento que para tal efecto expida el Gobierno.

3. Según el artículo 113 de la C.P., "Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines". Diversas disposiciones de la Constitución (arts. 178, 239, 276, 267), citadas inclusive por la demandante, otorgan al Congreso o a sus cámaras, facultades expresas para intervenir en la designación de los titulares de otros órganos del Estado. La ley orgánica que contiene el reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras, se refiere a la función electoral y para su desarrollo consagra un procedimiento especial (Ley 05 de 1992, arts. 6-5, 20, 21, 22, 306, 314, 316, 317, 318 y 319).

El ejercicio de la función electoral por el órgano legislativo, permite la integración de otros órganos del Estado y contribuye a transmitir legitimidad democrática a otras instancias del poder público. Puede decirse que esta función, lejos de afectar negativamente el principio de separación de funciones, es una manifestación, quizá la más conspicua, del principio de colaboración entre los diferentes órganos estatales.

La demandante, sin embargo, no discute la validez de las anteriores afirmaciones. La tesis de

fondo que esgrime es la de que la función electoral del Congreso y de las cámaras, sólo puede tener origen en una disposición constitucional. A su juicio, cuando la indicada función es fruto de una atribución que el Congreso se da asimismo - lo que es patente en la ley demandada -, usurpa competencias ajenas y, por ende, quebranta el principio constitucional de separación de funciones.

Quienes en el proceso patrocinan la exequibilidad de la ley, extrapolan al nivel legal las razones que justifican los preceptos de la Constitución en los que se reconoce al Congreso y a sus cámaras determinadas funciones electorales. En particular, se cita como fuente directa de competencia electoral en la entidad autónoma de la televisión, la norma del artículo 77 de la Constitución Política : “La ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros y regulará la organización y funcionamiento de la entidad”.

Se pregunta la Corte si la disposición citada permitía al Congreso ampliar - por fuera de los casos previstos en la Constitución - su función electoral, de suerte que sus cámaras pudiesen participar de manera directa en la designación de los restantes dos miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

4. La Corte Constitucional no encuentra en la Constitución norma o facultad alguna que le confiera al Congreso y a sus cámaras, por fuera de las autorizaciones expresas que en ella se contemplan, el poder de atribuirse para sí funciones electorales específicas. Las atribuciones normativas del Congreso no son taxativas, pues a las mismas se agrega la denominada cláusula general de competencia. Sin embargo, en materia de nombramiento y designación de funcionarios, no puede predicarse la existencia de una potestad análoga. En primer término, porque el Congreso es un órgano básicamente encargado de dictar normas y ejercer el control sobre las restantes instancias del poder, lo que impone lógicamente que atraiga la titularidad normativa general, no así con este carácter la función electoral. En segundo término, en razón de que al Congreso y a cada una de sus cámaras, les está prohibido inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (C.P., art. 136-1). En realidad, aceptar que el Congreso dispone de una facultad de nombramiento general - adicional a la que en algunos casos le otorga la Constitución -, equivale a crear el instrumento que podría conducir a practicar las injerencias vetadas por la Carta.

Si bien el Congreso tiene competencias administrativas (C.P., art. 150-20), su alcance, dada la índole primordial de su quehacer institucional, no puede extenderse hasta el punto de configurar, por la vía legal, un poder general de designación y nombramiento. Por consiguiente, más allá de las expresas competencias de designación y nombramiento radicadas por la Constitución en cabeza del Congreso y de sus cámaras, el ejercicio legislativo de la función electoral comporta una clara violación de los artículos 113 y 136-1 de la C.P. La situación no se modifica por el hecho de que las personas nombradas, no sean congresistas. La extralimitación de las funciones propias y la concreta intervención en asuntos confiados a otro órgano, se producen y tienen la misma virtualidad, así se realicen de manera indirecta.

Corresponde al Congreso “ejercer control político sobre el gobierno y la administración” (C.P., art. 114). La función fiscalizadora, esencial en el concierto del Estado, corre el riesgo de

difuminarse y extinguirse si se traduce en actos de nombramiento e integración de los cuadros administrativos, que justamente son objeto de vigilancia y control. Por lo demás, la tesis que ahora sostiene la Corte, ha sido la doctrina reiterada por la jurisprudencia nacional (cfr Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia del 28 de octubre de 1971. M.P. Dr. Carlos Portocarrero M).

Las razones expuestas son suficientes para declarar la inexecutable de las disposiciones demandadas y en ellas se apoya el presente fallo.

5. Adicionalmente, la Corte considera que la competencia del Congreso de disponer lo relativo al nombramiento de los demás miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión y regular su organización y funcionamiento (C.P., art. 77), es amplia y admite, desde el punto de vista legal, diversas configuraciones posibles. Empero, la reserva a la ley, no es total, como quiera que deben respetarse ciertas limitaciones que surgen de la misma Constitución y que contribuyen a delimitarla.

6. La primera limitación a la anotada atribución, se desprende de la arquitectura constitucional del organismo encargado de dirigir la televisión. Los artículos 76 y 77 de la Constitución se han ocupado de prediseñar la existencia de una "entidad autónoma". En términos negativos, la autonomía, como rasgo funcional del ente televisivo, (i) no le otorga el carácter de órgano superior del Estado, en cuanto no formula discrecionalmente la política del Estado en este sector, sino que ejecuta la que sobre el particular determine la ley (C.P., art. 77) -; (ii) no le concede un ámbito ilimitado de competencias, ya que toda entidad pública, como perteneciente a un Estado de derecho, está sujeta a límites y restricciones, y ejerce sus funciones dentro del campo prefigurado por la Constitución y la ley; (iii) no la homologa a una simple entidad descentralizada del orden nacional, toda vez que su autonomía respecto de éstas tiene un "plus" que la sustrae al control de tutela ordinario y cuyo alcance es el necesario para cumplir de manera independiente su función constitucional y legal, vale decir, sin intromisiones e influencias del poder político.

Los esquemas organizativos que en desarrollo del artículo 77 de la C.P., defina la ley, se libran a su libre determinación, pero siempre que no vulneren la autonomía de la institución rectora de la televisión, que ha querido conferirle el Constituyente. Que no se trata de la consabida y simple autonomía administrativa de las entidades descentralizadas, lo demuestra el estudio de los antecedentes de las referidas normas constitucionales.

En las actas de la Asamblea Nacional Constituyente obran múltiples manifestaciones de los Constituyentes, enderezadas a la creación de un organismo de intervención en la televisión, independiente y autónomo en relación con el "Gobierno de turno".

La autonomía del ente televisivo, en suma, asume el carácter de garantía funcional e institucional del conjunto de derechos y libertades fundamentales relacionados con la existencia y fortalecimiento del principio democrático, la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación, intercambio y divulgación de ideas, la conservación de las diferentes identidades culturales etc.

El legislador no puede desvirtuar y anular esta garantía, sin poner en peligro el concierto de

libertades y principios que protege. Si el ente de dirección de la televisión es cooptado por uno de los subsistemas de la sociedad - en este caso, el de sus líderes políticos -, existe una alta probabilidad de que su poder se incremente irrazonablemente, a expensas del beneficio general que dicho medio está llamado a servir a la sociedad y a sus distintos componentes e intereses vitales. Inclusive, desde el punto de vista de la competencia política, no es equitativo y petrifica el elenco de opciones, que la televisión deje de ser un bien o recurso social y se convierta en activo cuasi-patrimonial de la mayoría política que en cada momento histórico resulte triunfante.

La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es, pues, un simple rasgo fisonómico de una entidad pública descentralizada. En dicha autonomía se cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.

A la luz de las premisas anteriores, resulta comprensible el afán del Constituyente de que la televisión, orgánica y funcionalmente, no fuera controlada por el "gobierno de turno". El propósito institucional que subyace a esta cautela, naturalmente se extiende a las mayorías políticas episódicamente favorecidas en las urnas, ya que de lo contrario el fin buscado sería inalcanzable. No se trata de reducir el alcance de la democracia, sino de vigorizarla, manteniéndola como proceso abierto, para lo cual es indispensable sustraer determinados bienes e instrumentos sociales de la contienda política y de su eventual desenlace, los cuales deben conservar su impronta de neutralidad, si en verdad se quiere estimular un debate público fecundo y pluralista.

La democracia no puede traducirse a un juego de suma cero, que confiera al vencedor todo el poder sobre el Estado y sus instituciones. Basta a este respecto recordar que el artículo 114 de la C.P., distingue lo que es "gobierno" de lo que es "administración", como reiteradamente lo ha sostenido la Corte y que ésta última, regida por las reglas de la carrera administrativa, no es objeto disponible de la política electoral. De otro lado, aún los partidos y movimientos políticos derrotados, no pierden por ese hecho su acceso a los medios de comunicación social del Estado (C.P., art. 112).

En este mismo orden de ideas, no es incompatible con el principio democrático, que el organismo de intervención en la televisión, dada su anotada y necesaria autonomía, se sustraiga a los objetivos y resultados de la contienda política. La televisión y su manejo, al adoptar cierta distancia de los avatares y vicisitudes políticas, sirve mejor a la política si persiste en su función de bien social constitutivo del foro público. En todo caso, la renovación periódica de los miembros de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión, evita el anquilosamiento de sus orientaciones y alienta la incorporación y articulación de nuevos intereses e ideas, sin el riesgo derivado de otros esquemas que pueden supeditarla enteramente a la variable política.

La norma demandada si bien puede tener sustento en la disposición constitucional que defiere al Congreso la determinación de "lo relativo a los demás miembros" de la junta directiva de la Comisión de Televisión (C.P., art. 77), incide negativamente en su esfera

constitucional de autonomía. La Corte entiende, de acuerdo a lo expresado, que el sentido de dicha autonomía es la de sustraer la dirección y el manejo de la televisión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes, de forma tal que se conserve como bien social y comunitario. Independientemente de que las ternas tengan origen en diversas asociaciones, la decisión última sobre la designación de los restantes miembros de la junta directiva de la Comisión de la Televisión, recae en las cámaras. Las características del proceso de conformación de las ternas, cuya reglamentación se confía al Gobierno, le otorga mayor peso a la decisión final del Congreso, máxime si se considera la heterogeneidad de las organizaciones que participan y su carácter difuso. El esquema legal acentuó de manera significativa la relación de la junta directiva de la entidad televisiva con las contingentes mayorías políticas, pues de dos miembros cuya nominación tiene claro origen político terminó aumentando ése número a cuatro de un total de cinco. El control electivo político es todavía mayor si se tiene presente que cronológicamente la integración de la junta directiva, por voluntad de la ley, debe coincidir con la elección “del Presidente de la República y del Congreso”, lo que ciertamente impide que se genere una instancia de intervención en la televisión autónoma respecto del “gobierno de turno”, como fue el querer constituyente.

7. Finalmente, entra la Corte a resolver si la formula legal demandada viola el principio de la democracia participativa, que junto con la representativa constituyen la base del Estado (C.P., art. 1). La presunta vulneración del anotado principio, según el planteamiento de la demandante, surgiría del hecho de que la participación de los cuerpos intermedios - asociaciones, gremios e interesados -, se limitara en la ley a la simple elaboración de las ternas, dado que la elección final se entrega a las cámaras. Los defensores de la exequibilidad, por su parte, anotan que corresponde a la ley determinar las modalidades de la participación en los servicios públicos y que la disposición citada de la Constitución confiere una amplia facultad al legislador para precisar el procedimiento de designación de los restantes dos miembros de la junta directiva de la Comisión de Televisión.

Se pregunta la Corte si la ley con base en la referida facultad del artículo 77 de la C. P., puede establecer un mecanismo de designación de los miembros restantes de la junta directiva de la Comisión de Televisión que combine tanto el principio participativo - elaboración de las ternas por asociaciones y agremiaciones diversas -, como el representativo - elección final de los dignatarios por las cámaras del Congreso.

La Corte reconoce que la norma constitucional concede al Congreso una amplia libertad para definir el mecanismo más apropiado de selección y elección de los miembros restantes de la mencionada junta, siempre que no se quebrante la autonomía del ente interventor en la televisión. En algunos casos la Constitución impone las reglas propias de la democracia representativa (vgr., constitución y funcionamiento del Congreso); en otros, abre cauces - que la ley estatutaria profundiza y desarrolla - a la democracia participativa (Vgr., el cabildo abierto, la revocatoria del mandato etc.); finalmente, en cierto ámbitos, faculta al Congreso para determinar las formas de participación en el control, gestión y fiscalización del poder público (Vgr., servicios públicos). Tratándose de la integración de la junta directiva de la Comisión de Televisión, la Constitución, aparte de habilitar la competencia legislativa, no ha precisado ninguna regla material sobre la forma concreta de participación de las personas y asociaciones.

A pesar de que se concluya que la modalidad de participación ciudadana, en este caso, no está prefigurada por la Constitución, es importante resaltar que corresponde a la ley, cada vez que ello sea posible, avanzar en la construcción de la democracia participativa, la que de otra parte aquí resulta imprescindible instaurar con el objeto de controlar, gestionar y fiscalizar al organismo rector de la televisión cuyas funciones sirven de fundamento institucional al ejercicio de las libertades y derechos fundamentales. Si el medio de participación ciudadana concebido por el Legislador con este propósito - en un campo que corresponda a su libre capacidad de configuración normativa -, se combina con otras formas democráticas o electivas, no por ello puede fatalmente repudiarse. De hecho, en ciertas órbitas de la administración pública, la participación puede adoptar un cariz fiscalizador sin necesidad de que se traduzca, adicionalmente, en la gestión de la cosa pública. El principio participativo, por lo tanto, no encierra una exigencia absoluta de que se introduzca de manera pura y sin admitir la coexistencia de otros instrumentos democráticos, o administrativos.

La Corte considera que las estructuras representativas y las participativas son complementarias y a través de las mismas se articula el principio democrático. Por consiguiente, salvo que la Constitución disponga una modalidad específica de ejercicio democrático, la regulación legal de la participación, cuando para el efecto el Legislador sea competente, puede apelar a fórmulas que de una manera armoniosa las combinen.

La Corte se ha referido con amplitud al principio democrático y a la necesidad de su desarrollo y expansión no solamente desde una perspectiva puramente electoral, sino proyectando la participación de los ciudadanos a los distintos ámbitos públicos y sociales, lo que aquilata notoriamente el concepto de ciudadanía como título universal de acceso - no condicionado a un status social o económico - a los circuitos del poder en los que sea necesario extender las reglas del juego democrático. La Corte, sobre este particular, se remite a lo señalado en la sentencia C-089 de 1994. Adicionalmente, de la indicada sentencia, resulta oportuno destacar lo siguiente:

“La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, es suficiente para comprender que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.

La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de

democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”

En conclusión, las normas demandadas no son inexecutable por haber establecido una formula organizativa que combina formas participativas junto a representativas. Tampoco lo es por conferir a organizaciones sociales la facultad de elaborar ternas y eventualmente participar en la designación de funcionarios públicos, pues, la regulación de la democracia participativa no puede prescindir de las organizaciones sociales en las que se inserta el ciudadano con miras a potenciar sus posibilidades de participación y, además, porque los particulares pueden temporalmente desempeñar funciones públicas (C.P., art. 123). La importancia que las organizaciones que patrocinan intereses difusos ostentan en relación con el desarrollo real de la democracia participativa, se comprueba en la misma Constitución que ordena a la ley contribuir a su organización, promoción y capacitación (C.P., art. 103). Si la estructura de estos cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado responde a mecanismos democráticos - como lo ordena la Constitución -, no puede desestimarse su aporte a la construcción de la democracia participativa alegando que allí se alberga la simiente de un neocorporativismo.

Finalmente, en desarrollo de la doctrina sentada por la Corte en la sentencia C-113 de 1993 (M.P. Dr. Jorge Arango Mejía), se dispondrá que la sentencia de inexecutable sólo despliegue sus efectos hacia el futuro.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

1. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “de sendas ternas enviadas” y “el cual será escogido por la Cámara de Representantes” contenidas en el numeral c) del artículo 6º de la Ley 182 de 1995.
2. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “de sendas ternas enviadas” y “el cual será escogido por el Senado de la República”, contenidas en el numeral d) del artículo 6º de la Ley 182 de 1995.
3. Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 6º de la Ley 182 de 1995.
4. Los efectos de la presente sentencia sólo se producirán hacia el futuro y a partir de la fecha de su notificación.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado