

Sentencia C-560/01

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Continuación producción de efectos jurídicos

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía para intervención en espectro electromagnético

TELEVISION-Regulación

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía patrimonial

La autonomía patrimonial implica la posibilidad que tiene la Comisión Nacional de Televisión para disponer sin interferencias de sus propios recursos, lo que se refleja en la obtención de utilidades y en la específica destinación de las mismas para el logro de los fines constitucionales y legales.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Régimen propio

PRINCIPIOS-Tensión/PRINCIPIOS DE UNIDAD DE PRESUPUESTO Y DE AUTONOMIA PATRIMONIAL Y PRESUPUESTAL-Primacía ante tensión

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la primacía del principio de unidad del presupuesto, en el entendido de que la ordenación y ejecución autónoma del presupuesto debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTAL-Primacía no implica vacío de autonomía/PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTAL-Límites a primacía sobre autonomía

Como lo ha precisado también la jurisprudencia de este Tribunal, el ejercicio de las facultades que el gobierno puede ejercer en esta materia, al amparo del principio de unidad presupuestal, no supone, en relación con las reducciones globales o programas de ajuste fiscal en las entidades estatales autónomas, que tales medidas puedan tomarse en relación

con partidas específicas o que pueda tener injerencia en la administración de dichos recursos, pues estas son decisiones reservadas a la autonomía de gasto de dichas entidades, es decir que dicho principio no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de los otros órganos del Estado.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO EN COMISION NACIONAL DE TELEVISIÓN-Inicio de programa de ajuste

Referencia: expediente D-3276

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 69 de la Ley 547 de 1999

Actor: Amaury de Jesús Díaz Díaz

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en ejercicio de su derecho político, presentó el ciudadano Amaury de Jesús Díaz Díaz contra el artículo 69 de la Ley 547 de 1999.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 547 DE 1999

(diciembre 23)

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del 2000.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 69. Ordénase al Gobierno Nacional para iniciar un programa de ajuste en los siguientes ministerios y entidades descentralizadas, de manera que para el presupuesto de la vigencia del año 2001, sus presupuestos de funcionamiento no superen su presupuesto de inversión, incrementado este último en el incremento del índice de precios (IPC) para el año 2000: Incora, INPA, Ministerio de Desarrollo Económico, Comisión Nacional de Televisión, Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, Ministerio de Medio Ambiente, Corporaciones regionales Autónomas y Ministerio de la Cultura”.

II. LA DEMANDA

Considera el impugnante que la disposición parcialmente acusada vulnera los artículos 76 y 77 de la Constitución Política.

Afirma que dicha violación se presenta por cuanto en el aparte demandado se ordena al Gobierno Nacional iniciar un programa de ajuste en el presupuesto de la Comisión Nacional de Televisión, desconociéndose la autonomía patrimonial que le otorgó el Constituyente en las normas constitucionales mencionadas.

El actor señala que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 76 y 113 de la Carta Política, el Constituyente de 1991 creó la Comisión Nacional de Televisión como un organismo de derecho público, con personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

Sostiene que dicha autonomía e independencia se predica respecto de los demás órganos que integran las tres ramas del poder público, cuya función primordial es la de intervenir en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión.

Con fundamento en jurisprudencia constitucional -sentencias C-497 de 1995 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-220 de 1997 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz-, así como en lo dispuesto por el literal f) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, según el cual corresponde a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión aprobar y revisar periódicamente el presupuesto anual de este organismo autónomo, el demandante pretende demostrar que desde sus orígenes la Comisión ha aprobado y ejecutado su propio presupuesto en defensa de la autonomía que le otorgó el Texto Constitucional.

Finalmente, respecto de la violación al artículo 77 superior, precisa el actor que ésta deviene de la circunstancia según la cual la misma disposición señaló que la única competencia del legislador respecto de la Comisión Nacional de Televisión, consiste en la facultad de fijar los planes y programas para el sector de la televisión, motivo por el cual el aparte acusado, al someter dicho organismo a los planes de ajuste presupuestal del Gobierno, está excediendo las facultades que la norma constitucional consagra.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Jorge Alirio Mancera Cortés, en su calidad de apoderado legal de la Comisión Nacional de Televisión CNTV, presenta escrito en el cual solicita se declare inconstitucional la norma parcialmente demandada.

Considera que el legislador asimiló la Comisión Nacional de Televisión a una entidad descentralizada, no obstante tratarse de una entidad pública autónoma con régimen especial otorgado por la Constitución Política, según lo consagra el artículo 76.

Manifiesta el interviniente que de acuerdo con lo establecido por el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, legislación mediante la cual se dictaron normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, clasificó entre otros organismos a la CNTV como un ente del Estado dotado de un régimen especial otorgado por la propia Carta Política y la ley.

Sostiene que en el artículo 68 de la misma normatividad legal se relacionan las entidades descentralizadas del orden nacional, al tiempo que se señalan los parámetros para que otros entes públicos del orden nacional, entren en dicha categoría.

Por lo anterior, en criterio del representante de la Comisión Nacional de Televisión, son varias las diferencias que existen entre las entidades descentralizadas y las entidades nacionales autónomas como la que apodera, entre las cuales resalta la limitación en la autonomía de que gozan las primeras en razón del control político y la suprema dirección del órgano al cual están adscritas.

Agrega que la injerencia del Gobierno Nacional, al iniciar un programa de ajuste entre otros organismos en la CNTV, sí contraría el contenido de los artículos 76 y 77 del Texto Fundamental como lo acusó el demandante.

También presentó escrito de intervención el ciudadano Carlos Eduardo Riaño Cárdenas, quien en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declarar exequible la disposición objeto del presente examen constitucional.

Manifiesta el interviniente lo siguiente:

“La Ley 182 de 1995 que regula el servicio público de televisión y conforma la Comisión Nacional de Televisión y desarrolla otras disposiciones afines, establece en el párrafo del artículo 16 que “para efectos exclusivamente fiscales la Comisión Nacional de Televisión tendrá régimen de establecimiento público del orden nacional”, por lo tanto, le es aplicable el artículo 3 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en razón de que lo presupuestal es un componente importante de lo fiscal, en consecuencia debe ser incorporada en la Ley Anual del Presupuesto como una sección y se le debe aplicar la normatividad consagrada en dicho estatuto”.

Afirma que según lo preceptuado por el artículo 1 de la Ley 182 de 1995, los recursos que se generen de la utilización del espectro electromagnético son de la Nación, los cuales serán administrados, conforme al 16 de la misma legislación, por la Comisión Nacional de Televisión como entidad de derecho público, para cumplir los fines, objetivos y funciones señalados en la Ley.

Sin embargo, considera que de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Ministerio de Hacienda presentará el Proyecto de presupuesto al Congreso, y, por tanto, a la Comisión Nacional de Televisión le es aplicable esta reglamentación, motivo por el cual la Dirección General del Presupuesto Nacional debe hacerle el seguimiento financiero

estipulado en dicho Estatuto.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, expresa el interviniente que el aparte acusado de la Ley 547 de 1999 no contraría ningún precepto de la Constitución, pues no obstante la autonomía que goza la Comisión Nacional de Televisión, el Gobierno Nacional podrá elaborar los ajustes que considere necesarios en aras de la responsabilidad que le asiste en el correcto manejo de la política fiscal de la Nación.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación presenta escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 69 de la Ley 547 de 1999.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que comparte el planteamiento inicial de la demanda, toda vez que considera inapropiada la denominación atribuida en la norma acusada a la Comisión Nacional de Televisión, como una entidad descentralizada. Sin embargo, no coincide con la solicitud del actor en el sentido de que se declare el aparte acusado inconstitucional.

Afirma que la circunstancia de que el legislador haya asimilado a la CNTV como una entidad descentralizada, no significa que este organismo no pueda ser objeto de los ajustes presupuestales allí previstos, toda vez que tales ajustes no se derivan necesariamente de la calificación jurídica adoptada equivocadamente por el legislador.

En criterio del Procurador, la norma contempla un error que califica como de “redacción del texto legal”, el cual no afecta -según observa- lo esencial del objeto de la decisión legislativa, ya que el legislador hubiera podido también omitir la calificación jurídica de los entes afectados con el ajuste presupuestal ordenado, y los efectos del texto hubieran sido exactamente los mismos, sin que con ello se vulnerara la Constitución Política.

A su juicio no es incompatible con los presupuestos consagrados en la Carta, la decisión del legislador objeto de impugnación, ya que esta determinación se fundamenta en el principio de unidad de materia presupuestal, el cual rige para los distintos niveles de la administración, atendiendo así mismo el principio de la prevalencia del interés general y en la coherencia que en esa materia deben guardar las instituciones del Estado.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Efectos pendientes de la ley anual de presupuesto

Debe la Corte inicialmente examinar si la ley de presupuesto objeto de revisión constitucional continúa o no produciendo efectos, a pesar de haber expirado la vigencia fiscal respectiva. Si la respuesta es negativa no cabe duda que la Corte debe declararse inhibida para resolver de fondo la demanda por carencia actual de objeto, pues en esa hipótesis se aplica la regla general de la vigencia única y exclusiva de la ley en esta materia -artículos 346, 347, 348 y 350 de la Carta-, en cuyo caso el pronunciamiento judicial deviene inútil y extemporáneo.

Si bien es cierto la ley 547 de 1999 decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2000, no es menos que el artículo 69 demandado, expresamente ordena iniciar al Gobierno Nacional un programa de ajuste en distintas entidades, entre ellas, la Comisión Nacional de Televisión, y cuyo objetivo específico es lograr que para la vigencia del año 2001, el presupuesto de funcionamiento no supere el de inversión.

Por manera que resulta claro que en este caso la ley anual de presupuesto continúa produciendo efectos más allá del período fiscal y debe la Corte, en consecuencia, examinar de fondo los cargos propuestos en la demanda.¹

2. Autonomía del ente creado por la Constitución Política para ejercer la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión.

El constituyente de 1991 creó un ente para ejercer la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, y para desarrollar y ejecutar la política que en la materia fije el legislador.

El artículo 76 de la Constitución precisa que dicha intervención está a cargo de un organismo de derecho público -la Comisión Nacional de Televisión, nombre que le ha dado la ley-, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Por su parte, el artículo 77 *ibídem* insiste en que la “televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio”.

Sobre el carácter autónomo de la Comisión Nacional de Televisión ya se ha pronunciado esta Corporación:

“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 estas 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. (Sentencia C-497 de 1995, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

No cabe duda entonces que la Comisión Nacional de Televisión es una entidad nacional autónoma, que no se puede asimilar a una entidad descentralizada y que goza de autonomía patrimonial.

El Constituyente de 1991 quiso garantizar que la Comisión Nacional de Televisión actuara autónomamente, es decir con independencia de los demás organismos y del Gobierno, pero lógicamente dentro de los términos que señale la ley. Dicho ente está dotado de un grado de libertad suficiente para la toma de decisiones y el cumplimiento de las responsabilidades confiadas por la Carta².

3. Tensión entre los principios de autonomía patrimonial y presupuestal y el de unidad del presupuesto.

En primer término se debe indicar que el demandante en este caso no cuestiona la facultad general confiada por el legislador al Gobierno para reducir o aplazar la ejecución de ciertas

partidas presupuestales, su reparo se orienta en el sentido de que el programa de ajuste fiscal autorizado por la norma cuestionada, que incluye a la Comisión Nacional de Televisión, implica grave violación de su autonomía patrimonial definida en los artículos 76 y 77 de la Carta.

Ya esta Corporación se había pronunciado al respecto cuando en la Sentencia C-050 de 1994 se refirió a la autonomía patrimonial de entidades de la naturaleza que aquí se examina.

Por su parte, la autonomía presupuestal hace relación a la capacidad de contratación, de disposición de los recursos propios previamente asignados en la Ley de Presupuesto y a la ordenación del gasto⁵. Dijo así la Corte en la Sentencia C-192/97:

“...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad.

El artículo 77 de la Constitución aunque explícitamente no se refiere a la autonomía patrimonial, sí reconoce la autonomía del ente encargado del manejo de la televisión y determina que está sujeto a un régimen propio. Ese régimen propio impide que sea sometido al régimen general de otras entidades e implica aptitud para ejercer con responsabilidad la dirección de su propio destino, sin injerencias o interferencias de otras ⁶.

Sin embargo, es indudable que el problema jurídico que subyace al planteamiento de la demanda es la tensión que surge entre los principios de autonomía presupuestal y patrimonial de determinados órganos del Estado y el de unidad del presupuesto. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la primacía del principio de unidad del presupuesto, en el entendido de que la ordenación y ejecución autónoma del presupuesto debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto. Ha dicho la Corte:

“En anteriores ocasiones, esta Corporación ya había señalado que, debido al carácter unitario

del Estado Colombiano y a las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Gobierno, la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y esto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.⁷

Esta prevalencia del principio de unidad implica que no es válida la aseveración del demandante, según la cual el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con un privilegio de postulación de la rama judicial, de tal manera que el Gobierno no puede modificar el proyecto presentado por esa entidad y debe remitirlo sin cambio al Congreso, puesto que tal tesis contradice la facultad del Gobierno de formular autónomamente el presupuesto, el cual debe ser unitario y universal (...).⁸

Bajo esa orientación la Corte reiteró lo señalado en la Sentencia C-101/96, en el sentido de que la autonomía patrimonial y que se concreta específicamente en la ejecución presupuestal no implica de suyo una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal.⁹

Desde luego que, como lo ha precisado también la jurisprudencia de este Tribunal, el ejercicio de las facultades que el gobierno puede ejercer en esta materia, al amparo del principio de unidad presupuestal, no supone, en relación con las reducciones globales o programas de ajuste fiscal en las entidades estatales autónomas, que tales medidas puedan tomarse en relación con partidas específicas o que pueda tener injerencia en la administración de dichos recursos, pues estas son decisiones reservadas a la autonomía de gasto de dichas entidades, es decir que dicho principio no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de los otros órganos del Estado¹⁰.

En el caso concreto, se tiene que la orden que imparte el legislador al Gobierno para iniciar un programa de ajuste, entre otras entidades, en la Comisión Nacional de Televisión, se hace consistir en el propósito de que para la vigencia fiscal del año 2001 sus presupuestos de funcionamiento no superen su presupuesto de inversión.

Debe la Corte precisar que el grado de injerencia que dispone la norma acusada en relación

con la CNTV es ínfimo, pues se limita a ordenar el inicio de un programa de ajuste bajo unas pautas mínimas y perfectamente razonables, que no le impiden a dicho ente ordenar, planear, ejecutar y aun disponer de sus propios recursos.

Como puede observarse, dicho programa no afecta el núcleo esencial de la autonomía presupuestal y patrimonial de la Comisión Nacional de Televisión ni supone un ejercicio no razonable de la facultad gubernamental, tampoco afecta el manejo de partidas específicas de su presupuesto ni constituye injerencia indebida en la administración de los recursos económicos.

Por estas razones la Corte declarará que la norma impugnada no viola los artículos 76 y 77 de la Carta Política.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE la expresión “Comisión Nacional de Televisión” contenida en el artículo 69 de la Ley 547 de 1999.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-560/01

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía (Salvamento de voto)

AUTONOMIA EN EL PRINCIPIO PLURALISTA-Objeto (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Protección de fuentes endógenas/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía y protección de recursos endógenos/AUTONOMIA DE ENTIDADES-Protección de fuentes endógenas (Salvamento de voto)

REF.: expediente D-3276

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 69 de la Ley 547 de 1999.

Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño

1. La Comisión Nacional de Televisión es por mandato del constituyente una entidad autónoma (arts. 76 y 77 de la C. N.). El artículo 113 de la Constitución Nacional reitera la existencia de otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones del Estado, como es el caso de la Comisión Nacional de Televisión.

1. La autonomía como su nombre lo dice es la capacidad de autonormarse (nomos igual norma); es decir la posibilidad de regularse autónomamente sobre todo en materias que tienen que ver con la administración de sus recursos el ejercicio de sus competencias y el

poder de autogobernarse.

1. La autonomía no es mas que un desarrollo o consecuencia del principio pluralista, que se opone a los estados centralistas y a su máxima expresión que es el estado totalitario. El pluralismo presupone la existencia de diversos centros del poder.

Existe dentro de la administración del estado una práctica anómala que viola la autonomía tanto de los entes territoriales, como de entes autónomos como la Comisión Nacional de Televisión y que consiste en que el Estado no sólo deja de asignarle recursos a los entes autónomos, sino que en épocas de crisis les quita los recursos endógenos, que ellos mismos han generado con sus propios bienes y que deben ser manejados por esos organismos, de manera autónoma, sin que puedan ser tocados por el legislador y mucho menos por el gobierno, pues se estaría atentando contra el núcleo esencial de la autonomía.

1. Como quiera que la sentencia no deja a salvo los recursos endógenos de las entidades autónomas, en este caso de la Comisión Nacional de Televisión, que en mi sentir no pueden ser tocados ni por el legislador ni por el gobierno, es que me separo de la decisión mayoritaria de la Sala.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

2 Al respecto se pueden consultar las sentencias C-564/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-350/97. M.P. Fabio Morón Díaz, C-445/97 y C-050/94. M.P. Hernando Herrera Vergara..

3 Sobre la autonomía patrimonial se pueden consultar las sentencias C-050/94, C-310/96 y C-445/97

4 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sobre este concepto se puede consultar la Sentencia C-101/96.

6 En este sentido se puede consultar la Sentencia C-445/97. M.P. Hernando Herrera Vergara.

7 Ver Sentencia C-592/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No.3. Ver igualmente la Sentencia C-478/92.

8 Sentencia C-192/97. MP Alejandro Martínez Caballero

9 Sentencia C-101/96. MP Eduardo Cifuentes Muñoz

10 Ibidem.