

C-569-97

Sentencia C-569/97

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-1664

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2° y 16 (parcial) de la Ley 335 de 1996.

Actor: Beatriz Garzón de Quiroz

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997)

La ciudadana Beatriz Garzón de Quiroz, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 2° y 16 (parcial) de la Ley 335 de 1997.

Admitida la demanda se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de las normas es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

“Ley 335 de 1997”

“Por la cual se modifican parcialmente la ley 14 de 1991 y la ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.”

“Artículo 2° El titular del Ministerio de Comunicaciones podrá asistir a las sesiones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión con voz pero sin voto. Para tal efecto el Secretario de la Junta citará con anticipación al Ministro y le enviará la relación de temas a tratar.

“Artículo 16. El artículo 62 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

“El Instituto Nacional de Radio y Televisión es una sociedad entre entidades públicas, organizada como empresa Industrial y Comercial del Estado conformada por la Nación , a través del ministerio de Comunicaciones, Telecom y Colcultura . Tendrá como objeto la operación del servicio público de la Radio Nacional y Televisión. Así mismo corresponde a Inravisión la determinación de la programación, producción, realización, transmisión, emisión y explotación de la Televisión Cultural y Educativa en los términos de la presente ley.

“

“Parágrafo 1° Inravisión será el responsable de determinar la programación del Canal de Interés Público o Señal Colombia.

“Parágrafo 2°. Los concesionarios de canales nacionales de operación privada deberán destinar el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la facturación bruta anual para el Fondo de desarrollo de la televisión pública, y será pagadero trimestralmente.

“Previo otorgamiento de las frecuencias por el Ministerio de Comunicaciones y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 182 de 1995, la CNTV teniendo en cuenta los estudios pertinentes, decidirá el reordenamiento final del espectro electromagnético, pudiendo hacer cambios dentro de las bandas del VHF, pero en todo caso sin desmejorar las condiciones que tienen los operadores públicos de televisión a la vigencia de la presente ley, previo visto bueno del Ministerio de Comunicaciones.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

2. Fundamentos de la demanda

2.1 Cargos formulados contra el artículo 2° de la Ley 335 de 1997

Considera la impugnante que la norma demandada es inconstitucional al permitir la presencia del ministerio de Comunicaciones en la Junta Directiva de la CNTV, porque vulnera la autonomía que los artículos 76 y 77 de la Constitución Política le concedieron al máximo ente regulador de la televisión en el país. En concepto de la demandante, el legislador, al incluir en la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión al ministro de Comunicaciones, aumentó indebidamente la composición de dicho ente puesto que la Constitución Política en su artículo 77 restringió su número al de cinco (5) miembros.

1. Cargos Formulados contra los apartes demandados del artículo 16 de la Ley 335 de 1997

Estima la demanda que el hecho de que la norma acusada hubiera conferido a Inravisión la facultad de determinar la programación de la Televisión Cultural y Educativa, constituye una nueva violación de los artículos 76 y 77 de la Constitución Política que expresamente le asignan a la CNTV la dirección, reglamentación y ejecución de las políticas en materia de televisión. En su concepto, el legislador excedió la facultad de fijar políticas en materia de televisión cuando decidió la forma en que habría de fijarse la programación del Canal de Interés Público, pues esta función fue reservada por la Constitución Política a la CNTV.

En cuanto al párrafo 1° del artículo 16 demandado, señala la demandante : “La determinación de la programación en el Canal de Interés Público, que es un designio político, corresponde por disposición constitucional a la Comisión Nacional de Televisión ; la producción, realización y emisión de la programación, que son conceptos técnicos, o la explotación de la programación, que es un concepto económico, corresponden por ley a Inravisión”

En cuanto a la expresión acusada del segundo inciso del párrafo 2° del artículo 16, la ciudadana considera que nuevamente infringe la autonomía que los artículos 76 y 77 de la

Constitución Política le confieren a la CNTV, autonomía reconocida por la misma Corte Constitucional, pues, en su parecer, el visto bueno que debe dar el Ministerio de Comunicaciones para la asignación de bandas del VHF por parte de dicha Comisión implica un sometimiento de las decisiones de dicho organismo a la voluntad del Ejecutivo, lo cual riñe con su naturaleza jurídica especial. Adicionalmente la CNTV no se halla adscrita a esa Rama del Poder Público, y en esto, la norma es vulneratoria del artículo 113 de la Carta Fundamental.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del apoderado del Ministerio de Comunicaciones

Dentro de la oportunidad legal prevista en el proceso de la referencia intervino el Ministerio de Comunicaciones, a través de la doctora. Carla Petruska Robinson Molina, para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

La interviniente asegura que la presencia del Ministro de Comunicaciones en la Junta Directiva de la CNTV debe ser entendida como el medio más eficaz dispuesto por el legislador para garantizar una coordinación eficiente en el manejo de la política global del Estado en materia de televisión, y no como el debilitamiento de la autonomía de la CNTV. Señala, por lo demás, que dadas las múltiples actividades que el Ministerio de Comunicaciones debe realizar en el campo de la Televisión, toda vez que dos entidades descentralizadas del Estado tienen nexos directos con dicha actividad (Inravisión y Audiovisuales), es lógico que el ministro del ramo intervenga y asista a las reuniones de la Comisión.

En cuanto al cargo aducido por la demanda relativo a que la ley le concedió indebidamente a Inravisión la potestad para definir la programación del Canal de Interés Público, estima la interviniente que esta asignación es legítima en virtud de la potestad que tiene el legislador para regular, sin excederse, las normas generales establecidas en la Constitución Política. En su concepto, el legislador puede regular con detalle lo que la Carta Fundamental ha esbozado genéricamente, y por ello podía, legítimamente y sin vulnerar la autonomía de la CNTV, otorgar dicha facultad a Inravisión.

Por último, la interviniente señala que el requisito legal del visto bueno que debe dar el

Ministerio de Comunicaciones, en tratándose de adjudicación de bandas de VHF, no constituye un factor enervante de la autonomía de la CNTV, sino apenas un requisito de carácter técnico necesario para controlar la distribución de las bandas del espectro electromagnético, ya que el manejo de estos recursos conlleva la ejecución de complejas y costosas medidas de ingeniería que involucran, no sólo intereses nacionales sino internacionales.

2. Intervención del director del Instituto Nacional de Radio y Televisión

En representación del Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISION) intervino en el proceso su director el doctor Edgar Plazas Herrera, quien solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas y expresiones acusadas.

En concepto del Instituto, y en lo tocante al primer cargo de la demanda, la autonomía de la CNTV no se pierde con la intervención del Ministro de Comunicaciones en las sesiones de la Junta Directiva, por cuanto éste ni tiene voto en las deliberaciones, factor que evidencia su falta de poder decisorio, ni es propiamente miembro de la junta. La presencia del Ministerio en las sesiones de la Junta Directiva de la CNTV garantiza que la política en materia de telecomunicaciones esté debidamente coordinada y planificada en aras de una mejor prestación del servicio.

En cuanto al cargo de la indebida intervención del legislador en las competencias de la CNTV, Inravisión asegura que la ley está facultada para determinar la dirección de la política en materia de televisión, tal como se deduce de la lectura de los textos constitucionales, de los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente y de la jurisprudencia constitucional, y que por ello puede conceder, sin vulnerar las facultades de regulación que la Carta Fundamental le reserva a la CNTV, el uso del espectro electromagnético a la entidad que considere apta para utilizarlo. Y ello se deriva de que, en su opinión, los conceptos de uso y regulación del espectro electromagnético son diferentes, y que por ello no es incompatible que la regulación esté en cabeza de la CNTV y el uso en Inravisión, con la posibilidad de diseñar la programación del canal de Interés Público que este uso permite.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su oportunidad legal intervino en el proceso de la referencia el señor procurador general

de la Nación con el fin de solicitar que la Corte Constitucional declare exequible el artículo 2º de la Ley 335 de 1997 e inexecutable las demás normas y expresiones demandadas, de acuerdo con los argumentos expuestos a continuación.

Con respecto al artículo 2º de la Ley 335, el señor procurador manifiesta, como lo hizo también respecto de la misma norma en el proceso de constitucionalidad radicado con el número D-1548, que la Sentencia de la Corte Constitucional número C-310 de 1996 dejó clarificado que, en tratándose de asuntos de carácter técnico relativos al espectro electromagnético, el Ministerio de Comunicaciones tiene la posibilidad de coordinar con la Junta de la CNTV las posibles medidas que se adopten en la materia, y que por lo tanto la presencia del ministro del ramo en las reuniones de la junta no busca otra cosa que el logro de dicha coordinación operativa y no el debilitamiento de la autonomía del ente televisivo.

Finalmente, y en cuanto hace a la expresión demandada del inciso segundo del párrafo 2º del artículo 16, el señor procurador alega su inconstitucionalidad en razón de que la Carta Fundamental, tal como lo ha interpretado la Corte Constitucional, previó un manejo coordinado para el aspecto técnico del espectro electromagnético, coordinación que se desdibuja con el procedimiento prescrito en la norma que establece un visto bueno previo por parte del Ministerio de Comunicaciones en la adjudicación de bandas de la VHF.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra disposiciones que forman parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241 de la Carta Fundamental.

1. Cosa Juzgada

Mediante sentencia C-350 de 1997 (M.P. doctor Fabio Morón Díaz), esta Corporación resolvió la demanda de inconstitucionalidad formulada, entre otras disposiciones, contra el

artículo 2° de la ley 335 de 1996, contra la misma parte ahora demandada del inciso 1° del artículo 16 de la misma ley, así como contra la totalidad del párrafo 1° de este mismo artículo, normas estas sobre las cuales recae la presente acción pública.

El artículo 2° de la ley 335 de 1996, que establece que “el titular del Ministerio de Comunicaciones podrá asistir a las sesiones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión con voz pero sin voto..”, fue declarado exequible, con fundamento en las siguientes consideraciones :

“...Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta Política, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, objetivo que en el caso que se analiza se propicia de manera clara a través de la norma impugnada, pues sin afectar la autonomía que el Constituyente le otorgó al ente rector de la televisión, impone a los organismos responsables de la gestión y manejo del espectro electromagnético en lo relacionado con el servicio público de la televisión, un espacio común para la deliberación y coordinación de los asuntos que les atañen, en el cual el titular de la cartera de Comunicaciones podrá manifestarse, a través de opiniones y conceptos, siempre y cuando se refiera a aspectos técnicos que corresponden a la órbita de su competencia, lo cual no puede entenderse como una interferencia indebida, mucho menos si se tiene en cuenta que la norma atacada autoriza al ministro para asistir a la junta directiva de la CNTV, no para constituirse en parte de la misma. Lo cual significa que su actuación no puede en ningún momento obstruir ni invadir la órbita de competencia de la Comisión Nacional de Televisión, y por tanto debe limitarla estrictamente al aspecto que se ha señalado.

‘Al Ministro de Comunicaciones, como organismo principal de la Administración para el manejo de las comunicaciones, se le ha asignado por la ley la función de coordinar los diferentes servicios que prestan las entidades que participan en el sector de las comunicaciones, sin que exista razón jurídica alguna para excluir a la Comisión Nacional de Televisión.’ (Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

“Distinto sería si el legislador le hubiera otorgado voto al Ministro, pues una decisión en ese sentido si sería contraria a la voluntad del Constituyente, porque afectaría la autonomía que le otorgó con rango superior al ente que el creó para dirigir la política que en materia de televisión determine la ley, al desconocer su conformación, también definida sin lugar a equívoco o adición por el Constituyente, el cual determinó de manera expresa el número de miembros de la junta directiva del ente rector de la televisión y de ellos cuántos representarían al gobierno.

“De otra parte, la imposición de este espacio común de coordinación, sirve a la realización de las disposiciones del artículo 113 superior, norma que establece que los diferentes órganos del Estado, incluidos los autónomos e independientes, no obstante tener funciones separadas deberán colaborar armónicamente para la realización de sus fines. Por lo anterior la Corte declarará exequible el artículo 2 de la ley 335 de 1996.”

En relación con la parte demandada del inciso 1° del artículo 16 de la ley 335 de 1996, tanto en la demanda que fue resuelta mediante la Sentencia C-350 de 1997, como en el caso bajo examen, se acusó de inconstitucionalidad la parte subrayada del inciso primero del artículo 16 de la ley 335 de 1996 y el párrafo 1° del mismo artículo que rezan :

“Artículo 16. El artículo 62 de la Ley 182 de 1995 quedará así :

“ El Instituto Nacional de Radio y Televisión es una sociedad entre entidades públicas, organizada como empresa industrial y comercial del Estado conformada por la Nación, a través del Ministerio de Comunicaciones, Telecom y Colcultura. Tendrá como objeto la operación del servicio público de la Radio Nacional y Televisión. Así mismo corresponde a Inravisión la determinación de la programación, producción, realización, transmisión, emisión y explotación de la Televisión Cultural y Educativa en los términos de la presente Ley.”

(...)

“Párrafo 1°. Inravisión será el responsable de determinar la programación del Canal de Interés Público o señal Colombia.” (Se subraya lo demandado)

Las expresiones anteriormente señaladas, fueron declaradas exequibles “a condición de que Inravisión, al determinar la programación, siga directrices, políticas y orientaciones de la CNTV, con el fin de garantizar la objetividad en la información y el interés general.”

En sustento de esa decisión se hicieron las siguientes consideraciones :

“Esta Corporación ha manifestado, en reiteradas oportunidades, el significado y la trascendencia del carácter autónomo con el que el Constituyente, de manera expresa, dotó al ente rector de la televisión ; así, ha dicho que ese es un organismo que para preservar su esencia debe mantenerse ajeno a las interferencias del poder político y del poder económico, por lo que no puede entenderse como parte integrante de la administración, o como una entidad supeditada al poder político central, el cual no ejerce tutela sobre el mismo...”

“

“Siendo Colombia un Estado pluralista, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación (artículo 7 C .P.), y que protege las riquezas culturales y naturales de la misma (artículo 8 C.P.), en el cual la educación es un derecho fundamental del que son responsables el Estado, la sociedad y la familia (artículo 67), la posibilidad de utilizar un medio masivo de comunicación como la televisión, para cumplir con esos cometidos, en un país multicultural en el que conviven diversos paradigmas de vida, hace necesario, si se quiere que la televisión sea “... el instrumento, sustrato, y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas...”, que se garantice el mayor nivel de objetividad e independencia, en las instancias a las que les corresponda decidir sobre la programación que se emitirá por el canal destinado por el legislador para el efecto, lo cual no será posible si tal función se le atribuye al gobierno de turno.

“El Gobierno no tiene legitimidad, porque ello desvirtuaría principios fundamentales del Estado social de derecho, para interferir y mucho menos para decidir sobre la programación de un canal público, dado que esa competencia el Constituyente la atribuyó al ente autónomo rector de la televisión ; pero no sólo por eso, sino porque en tratándose del único canal educativo y cultural, el hecho de que el gobierno asuma esa facultad, implica para los ciudadanos el riesgo de que aquel se habilite para determinar e imponer un modelo cultural específico, dirigido a alcanzar la homogeneidad del conglomerado en aspectos esenciales de su vida, en el que seguramente subyacerá un fundamento ideológico también específico, a

tiempo que excluya otros, lo que a todas luces contraría principios esenciales de la organización política que adoptó la Carta de 1991, tales como el pluralismo, la igualdad, el respeto al ejercicio de la autonomía, la diferencia y la diversidad.

“La garantía de objetividad e independencia en la toma de decisiones, en lo que tiene que ver con el servicio público de la televisión, deriva directamente del artículo 77 de la Constitución, que establece 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 de un ente autónomo, valga decir de la CNTV.”

Por último, la expresión demandada del inciso segundo del párrafo 2° del artículo 16 de la ley 335 de 1996 que reza “previo visto bueno del Ministerio de Comunicaciones”, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-445 de 1997 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara). Las razones expuestas por esta Corporación para declararla contraria a los preceptos constitucionales fueron, entre otras, las siguientes:

“...a juicio de esta Corporación, la expresión ‘previo el visto bueno del Ministerio de Comunicaciones’ no respeta la autonomía de rango constitucional reconocida a la CNTV, según lo estipulado en los artículos 76 y 77 superiores, y en los términos analizados, por cuanto impone una autorización con carácter obligatorio y vinculante, por parte del Ministerio de Comunicaciones, como requisito previo al reordenamiento que la CNTV efectúe del espectro electromagnético para televisión.

“La atribución que allí se consagra para el Ejecutivo, a través del mencionado Ministerio, constituye una intervención indebida de una entidad estatal de orden administrativo en el cumplimiento de una función propia de un organismo autónomo y que, en el presente evento, contradice los postulados constitucionales, en cuanto rebasa la actuación que en forma coordinada y de orden técnico debe existir entre la CNTV y el Ministerio de Comunicaciones, para que sea constitucionalmente viable.

“Por consiguiente, y de conformidad con lo establecido por el señor Procurador General, la Corte encuentra que la expresión “previo el visto bueno del Ministerio de Comunicaciones”, consagrada en la parte final del inciso segundo del párrafo 2o. del artículo 16 de la Ley 335 de 1996 demandado, contradice los artículos 76 y 77 de la Constitución Política al ignorar el contenido mínimo de autonomía de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) para el manejo

del servicio de televisión, el cual supone una autonomía funcional en relación con el Gobierno, y quebranta el principio de separación de funciones entre los distintos órganos del Estado establecido en el artículo 113 constitucional, por lo cual resulta procedente retirarla del ordenamiento jurídico.”

Por todo lo dicho y respecto de las normas que fueron acusadas en el proceso de la referencia, esta Corporación se estará a lo resuelto en las sentencias anotadas, pues han operado los efectos de la cosa juzgada constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero : Estarse a lo resuelto en la sentencia C-350 de 1997, en relación con el artículo 2° de la ley 335 de 1996.

Segundo : Estarse a lo resuelto en la sentencia C-350 de 1997, en relación con la expresión “determinación de la programación” contenida en el inciso primero del artículo del artículo 16 de la ley 335 de 1996.

Tercero : Estarse a lo resuelto en la sentencia C-350 de 1997, en relación con el párrafo 1° del artículo 16 de la ley 336 de 1996.

Cuarto : Estarse a lo resuelto en la sentencia C-445 de 1997, en relación con la expresión “previo visto bueno del Ministerio de Comunicaciones”, contenida en el inciso segundo del párrafo 2° del artículo 16 de la ley 336 de 1996.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General