

C-580-13

Sentencia C-580/13

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE ENTIDADES DEL ESTADO EN MATERIA DE TELEVISION-Contenido y alcance/AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION-Naturaleza jurídica/INTERVENCION DEL MINISTRO DE TECNOLOGIAS DE INFORMACION Y COMUNICACIONES EN JUNTA NACIONAL DE TELEVISION-Alcance

PASIVO PENSIONAL DE EXTRABAJADORES DE INRAVISION-Inhibición para decidir de fondo respecto del artículo 19 de la Ley 1507 de 2012 por falta de certeza en el cargo

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Procedencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Jurisprudencia constitucional

NORMA JURIDICA-Derogatoria

La derogación viene del latín *derogare* que significa la revocación parcial de la ley, que se distingue de la *abrogación* que alude a la supresión completa de una ley. Su consecuencia es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de la expedición de una norma posterior.

DEROGACION EXPRESA-Definición/DEROGACION ORGANICA-Definición/DEROGACION TACITA-Definición

En la derogación expresa el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca. La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone 'que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva'. Por su parte, la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la

existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender su aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance

En virtud del principio pro actione las eventuales falencias que presente el libelo acusatorio han de ser interpretadas en el sentido que permitan proferir un fallo de fondo para no hacer nugatorio el derecho ciudadano a impetrar la acción pública de inconstitucionalidad.

POTESTAD ORGANIZATORIA-Titular y manifestación primordial

De conformidad con el artículo 114 de la Carta Política, al Congreso de la República, como representante de la rama legislativa del poder público, le corresponde, dentro de sus funciones, hacer las leyes. En esta medida y en ejercicio de dicha facultad, el legislador es el titular de la llamada potestad organizatoria cuya manifestación primordial es la formulación del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa, en sus elementos configurativos y en el conjunto de éstos.

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL-Competencia atribuida al Congreso

Corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la

constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Alcance de la competencia atribuida al Congreso

La Corte ha precisado que al legislador le corresponde tanto la determinación de la estructura de la administración nacional, como la de sus elementos definiendo así las tipologías de las entidades y organismos que la conforman y sus interrelaciones respectivas. Aunado a lo anterior, se ha dicho que “también corresponde al Congreso de la República la creación de los distintos organismos y entidades y la definición, respecto de cada uno de ellos, de sus objetivos generales y de la correspondiente estructura orgánica y dentro de ella la previsión de las relaciones entre órganos y elementos internos. Así mismo, asisten al Congreso las consecuentes potestades de fusión, transformación y supresión de los organismos que él mismo crea.

ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Competencia del legislador para crear, suprimir o fusionar y señalar los objetivos y estructura orgánica/ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Elementos que comprende la estructura orgánica/ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Alcance de la competencia legislativa para establecer la estructura orgánica

Este Tribunal ha considerado que la función de determinar la estructura de la administración nacional, no comprende únicamente la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras. En concordancia con el fundamento constitucional citado, el legislador ha desarrollado el concepto de estructura orgánica partiendo del supuesto de que el mismo incluye la definición de los elementos del órgano, es decir, lo relacionado básicamente con su régimen jurídico, patrimonial y de personal. Ciertamente, en desarrollo del artículo 150-7 de la Carta, que otorga competencia al legislador para crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional y para señalar sus objetivos y estructura orgánica, el

artículo 50 de la Ley 489 de 1998, al definir lo que se entiende por contenido de los actos de creación de una entidad, dispone expresamente que la estructura orgánica de un organismo comprende la determinación de los siguientes elementos: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados. En igual forma, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer: la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas, ii) la mención hecha en el artículo 150-7 comprende así mismo no solo la enumeración de los tipos de organismos que, a partir de los enunciados constitucionales y del ejercicio de las potestades que el propio texto superior atribuye al Congreso, determine la ley, sino también la ubicación de los organismos en el conjunto de la administración y la relación entre ellos, iii) conforme a lo dispuesto por el artículo 150-7 superior la creación de organismos llamados a integrar la administración nacional corresponde de manera privativa a la ley, de la misma manera que es a ella a quien se le asigna específicamente la creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, iv) la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Competencias concurrentes entre Congreso y Presidente de la República

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS JUDICIALES- Alcance

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Reconocimiento constitucional no le da el carácter de órgano superior del Estado ni le concede un ámbito ilimitado de competencias/COMISION

NACIONAL DE TELEVISION-Su autonomía reconocida en el ordenamiento constitucional colombiano, no solo fue limitada y sujeta a diversos controles, sino que su regulación puntual se confió al Legislador

AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION-Naturaleza

La Autoridad Nacional de Televisión fue creada como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. La ANTV está conformada por una Junta Nacional de Televisión, integrada por los miembros señalados en el artículo 4 y es apoyada financieramente por el Fondo para el Desarrollo de la Televisión (FONTV) regulado en el artículo 16.

AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION-Objeto

El objeto de esta entidad, es brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, así como evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley. También es el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes y dirigirá su actividad dentro del marco jurídico, democrático y participativo que garantiza el orden político, económico y social de la Nación.

AUTONOMIA DE AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION-Alcance

AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION-Funciones

AUTONOMIA-Concepto

Este Tribunal ha sostenido que se trata de un atributo (i) limitado, por cuanto incluso las entidades autónomas están sujetas a algún tipo de control directo o indirecto por parte de la autoridad central, y (ii) variable, ya que el grado de autonomía depende del alcance de los intereses que puedan verse afectados en un momento determinado. Sobre el tema, ha

dicho: La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por sí mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 187 C.N.).

AUTONOMIA DE ENTIDAD-Limites

SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION-Importancia en el proceso comunicativo social

La televisión, sobra decirlo, 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 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. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí solo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente.

autonomia en el manejo del servicio de television-Concepto

Este Tribunal ha destacado la importancia de que el órgano encargado de la regulación de este servicio público goce de autonomía, entendida ésta como una garantía institucional

cuyo propósito no es otro que evitar la injerencia de sectores políticos o económicos, conservando su carácter de bien social y comunitario encaminado a la formación de una opinión libre.

AUTONOMIA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Jurisprudencia constitucional

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Concepto

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Gestión y control corresponden al Estado

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO EN RELACION CON LA TELEVISION- Gestión y control se desarrollan en conjunto, por un lado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y, por el otro, la Autoridad Nacional de Televisión

JUNTA NACIONAL DE TELEVISION-Conformación

AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION-Presencia de ministro en la junta no tiene la fuerza para afectar la autonomía de la entidad

Referencia: expediente D- 9477

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, párrafo 1; 4 literal a) y 19 la Ley 1507 de 2012, “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alberto Rojas Ríos, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los

siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Germán Rodríguez Villamizar demandó los artículos 2, parágrafo 1; 4, literal a), y 19 de la Ley 1507 de 2012; su demanda fue radicada en esta Corporación con el número de expediente D-9477.

Mediante auto calendado el 7 de febrero de 2013, el Despacho del Magistrado Sustanciador Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, admitió la demanda presentada.

1.1. NORMA DEMANDADA

El texto de los apartes demandados es el siguiente (se subraya lo acusado):

LEY 1507 DE 2012

Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 2o. CREACIÓN, NATURALEZA, OBJETO Y DOMICILIO DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV). Créase la Autoridad Nacional de Televisión en adelante ANTV, como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. La ANTV estará conformada por una Junta Nacional de Televisión, que será apoyada financieramente por el Fondo para el Desarrollo de la Televisión (FONTV) de que trata el artículo 16 de la presente ley.

El objeto de la ANTV es brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, así como evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley. La ANTV será el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes y dirigirá su actividad dentro del marco jurídico, democrático y participativo que garantiza el orden político, económico y social de la Nación.

El alcance de su autonomía tiene como fin permitirle a la Autoridad desarrollar libremente sus funciones y ejecutar la política estatal televisiva. En desarrollo de dicha autonomía administrativa, la Junta Nacional de la ANTV adoptará la planta de personal que demande el desarrollo de sus funciones, sin que en ningún caso su presupuesto de gastos de funcionamiento exceda el asignado en el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) a que se refiere la Ley 1341 de 2009.

La ANTV no podrá destinar recursos para suscripción de contratos u órdenes de prestación de servicios personales, salvo en los casos establecidos en la ley.

El domicilio principal de la ANTV será la ciudad de Bogotá Distrito Capital.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de controles y en general el régimen jurídico aplicable, la ANTV, se asimila a un establecimiento público del orden nacional, salvo lo previsto en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. La ANTV no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente.

ARTÍCULO 4o. COMPOSICIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE TELEVISIÓN. La ANTV tendrá una Junta Nacional de Televisión integrada por cinco (5) miembros, no reelegibles, así:

a) El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o el Viceministro delegado; (...)

b) Un representante designado por el Presidente de la República;

c) Un representante de los gobernadores del país;

d) Un representante de las universidades públicas y privadas legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, acreditadas en alta calidad conforme a la publicación anual del SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior), con personería jurídica vigente, que tengan por lo menos uno de los siguientes programas: derecho, comunicación social, periodismo, psicología, sociología, economía, educación, negocios internacionales, administración financiera, pública o de empresas; ingeniería de telecomunicaciones, eléctrica, electrónica, mecatrónica, financiera, civil, de sistemas o mecánica; cine y televisión. Las universidades señaladas, además, deberán tener programas de maestría y/o doctorados en áreas afines con las funciones a desarrollar;

e) Un representante de la sociedad civil.

La escogencia de los miembros de los literales c), d) y e) será mediante un proceso de selección. Para el integrante señalado en el literal c) cada uno de los 32 Gobernadores del país postulará un candidato. Para el integrante señalado en el literal d). El Consejo Académico de cada una de las universidades que cumplan con las condiciones señaladas anteriormente, postulará un candidato. Una vez se tengan los postulados de los literales c) y d) el Ministerio de Educación Nacional designará tres universidades entre públicas y privadas que tengan acreditación institucional de alta calidad vigente, y acreditación en alta calidad en por lo menos 10 programas, asignándole a cada una el respectivo proceso de selección. En el evento que la universidad designada por el Ministerio de Educación Nacional para el proceso de selección del literal d) tenga un postulado, este deberá ser retirado.

Para el integrante señalado en el literal e) se realizará un proceso de selección previa convocatoria pública, que realizará la tercera universidad designada por el Ministerio de Educación Nacional.

El término de selección en todos los casos será un máximo de tres meses. Para la postulación y convocatoria pública se tendrá un término máximo de un mes. Para la realización del proceso de selección las universidades designadas tendrán un término de

hasta dos meses. Las universidades designadas serán las encargadas de establecer los parámetros a tener en cuenta en los procesos de selección.

En la primera conformación de la Junta Nacional de Televisión, a excepción del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el miembro de la Junta Nacional señalado en el literal b) será elegido por un término de dos (2) años; el miembro señalado en el literal c) será elegido por un término de tres (3) años. El miembro señalado en el literal d) será elegido por un término de dos (2) años. Y el integrante del literal e) será elegido por un término de cuatro (4) años. Vencido el primer periodo señalado, cada miembro saliente será reemplazado para un periodo igual de cuatro (4) años, no reelegibles. Todos los integrantes de la junta actuarán con voz y voto en las decisiones de la Junta.

PARÁGRAFO 1o. En los casos de renuncia aceptada, muerte o destitución por la autoridad competente de un miembro de la junta nacional, serán suplidas por el mismo sistema de selección dependiendo del caso en particular establecido en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. El acto administrativo de posesión de los miembros que conformarán la primera Junta Nacional de Televisión a excepción del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones estará a cargo del Presidente de la República. Las siguientes posesiones serán ante los demás miembros de la Junta Nacional de Televisión conformada.

ARTÍCULO 19. PASIVO PENSIONAL DE EX TRABAJADORES DE INRAVISIÓN. El pago de todas las obligaciones pensionales legales, convencionales, plan anticipado de pensiones, bonos pensionales, cuotas partes pensionales, auxilios funerarios, indemnizaciones sustitutivas, y demás emolumentos a que haya lugar, a favor de los ex trabajadores del Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión), hoy liquidado, será asumido por parte de Caprecom en una proporción equivalente a la del valor del pasivo pensional que representen los recursos trasladados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones para este efecto, derivados, de la asignación de los permisos para uso de las frecuencias liberadas con ocasión de la transición de la televisión análoga a la digital.

Los pagos que no sean asumidos por Caprecom continuarán a cargo del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos.

1.2. LA DEMANDA

En criterio del ciudadano German Rodríguez Villamizar los artículos 2, párrafo 1; 4, literal a), y 19 la Ley 1507 de 2012, desconocen los mandatos constitucionales, en particular lo dispuesto por los artículos 1, 2, 6, 48, 53, 77, 113, 209, 210 y 338 de la Constitución Política, por tanto, solicita la declaración de inexecutable de los apartes demandados por las siguientes razones:

1.2.1. Primer Cargo

Acusa los enunciados normativos contenidos en el párrafo 1 del artículo 2 y el literal a) del artículo 4 de la Ley 1507 de 2012, por considerar que, al equiparar la Autoridad Nacional de Televisión (en adelante ANTV) a un establecimiento público del orden nacional, en lo concerniente a los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de control y otros aspectos, desconoce elementos sustanciales de la estructura del poder público y los principios constitucionales de autonomía e independencia, propias de esa entidad, lo que impide alcanzar los fines del Estado. El fundamento de este cargo es el siguiente:

1.2.1.1. Considera que en virtud del principio de “Unidad del Estado” (artículo 1 Superior), la estructura funcional y orgánica de los entes estatales debe alcanzar fines comunes. Así, en materia de televisión, una política unitaria permitiría hacer realidad el postulado de coordinación y colaboración, indispensable en el caso de las autoridades que intervienen en esta área.

En ese sentido, indica que tanto el Congreso y el Gobierno, como la recién creada autoridad de televisión, deben dirigir sus esfuerzos hacia la realización de objetivos y metas que guarden relación con la prestación del servicio público de televisión, sin que ello obedezca a criterios coyunturales o del gobierno de turno.

Afirma también, que al señalar el marco normativo, el Congreso no puede desconocer los principios de autonomía e independencia que han caracterizado al sector en la legislación colombiana. Por el contrario, dice, está en la obligación de respaldar dichos atributos.

De esa manera, expresa que la norma demandada afecta la capacidad del nuevo organismo

y “su real poder de orientación de una política coherente y consistente en materia televisiva, al permitir que se generen zonas grises entre los diferentes organismos y ramas del poder público, todo lo cual impide un actuar uniforme, que afectan, en últimas, la consecución de los fines constitucionales previstos en el artículo 2 de la Carta de 1991”.

1.2.1.2. Con relación a la violación del artículo 6 de la Constitución, señala que la similitud de la ANTV con un establecimiento público del orden nacional, “diluía las responsabilidades específicas que eventualmente le puedan caer a cada uno de los funcionarios que, en su momento, deberán tomar las correspondientes decisiones”.

Por tanto, considera que el párrafo acusado conduce a la disfuncionalidad del sistema, en la medida que su interpretación y aplicación genera fricciones y colisiones entre el sector central y la nueva agencia. A manera de ejemplo, señala que la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de la entidad, generaría incertidumbre sobre la responsabilidad de las autoridades nacionales en el manejo de los recursos del Estado.

En esa perspectiva, expone que se vulnera también el artículo 29 Superior por cuanto la concepción de la ANTV como establecimiento público “impide que las funciones de regulación, control y ejecución de los funcionarios de este organismo especializado, puedan saber con certeza, cuáles son sus responsabilidades y las consecuencias que se generan en razón de sus omisiones y/o extralimitaciones”.

1.2.1.3. En lo que tiene que ver con el artículo 113 Superior, expone que asimilar a la nueva autoridad televisiva con un establecimiento público “deriva en un acto que cercena el sistema de frenos y contrapesos y controles, en la medida en que no mantiene como elemento nodal, la precisa identificación de las distintas funciones de cada una de las ramas del poder público y las que se le asignaron al nuevo ente creado por el artículo 1 de la Ley 1507 de 2012”. En consecuencia, aduce, la ANTV no podrá ejercer sus tareas de forma autónoma e independiente por encontrarse bajo la dirección y control del ejecutivo.

Adicionalmente, alega que el párrafo acusado “soslaya los principios de autonomía e independencia, toda vez que la norma demandada permite que el poder del Gobierno y, especialmente, en cabeza del Presidente de la República, se retenga un preciado servicio de la comunidad, para concentrar en él un poder que se evidencia desproporcionado y, para complemento, desconocedor del principio democrático”.

Finalmente, señala que por proscribir malas prácticas administrativas evidenciadas en la extinta Comisión Nacional de Televisión, se sacrifica el goce, disfrute y autonomía de un bien social de singular importancia como es la televisión.

1.2.1.4. Respecto del literal a) del artículo 4 de la Ley 1507 de 2012, afirma que viola directamente el artículo 113 de la Constitución, pues diluye de manera superlativa el sistema de pesos, contrapesos y controles, en la medida que concentra y encapsula en el ejecutivo un gran poder de decisión, resultando inadecuado para la administración de un bien social como lo es la televisión. De manera que, en su criterio, la participación del Ministro de Tecnologías de la Información y de Comunicaciones en su condición de miembro activo de la Junta Nacional de Televisión, afectará la autonomía y libertad que se requiere para el manejo de la televisión en Colombia.

1.2.1.5. De todo lo anterior sostiene que "...resulta evidente que al asimilar a la Autoridad Nacional de Televisión, como un establecimiento público del orden nacional, el Congreso de la Republica, violó la Constitución Política, por desconocer claramente el necesario equilibrio que debe existir entre las autoridades que intervienen en el proceso de regulación de las políticas públicas en materia televisiva y las libertades individuales de las personas, a más de favorecer una usurpación de funciones por parte del ejecutivo que va en contravía del principio democrático".

1.2.2. Segundo Cargo:

Considera que el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 viola de forma directa los artículos 209 y 210 de la Constitución Política, por desconocer el principio de descentralización por servicios y desnaturalizar el régimen jurídico y la naturaleza técnica y administrativa de la ANTV. Los fundamentos de este cargo son los que siguen:

1.2.2.1. Anota que la descentralización por servicios no puede ser usada para regular las relaciones entre el sector central y la ANTV, toda vez que por ser un bien social, la televisión exige una relación más democrática entre el ejecutivo y aquella.

1.2.2.2. Igualmente, señala que la descentralización parte de la base de la existencia de un organismo superior, que estaría por encima de la propia ANTV. Por tanto, los asuntos previstos en el párrafo demandado, serán objeto de decisión por parte de la Junta

Nacional de Televisión, la cual será presidida por el Ministro de la Información y Tecnologías o por el Viceministro Delegado, circunstancia que impondría un condicionamiento desproporcionado y favorable, en toda y cada una de las actuaciones de la nueva autoridad televisiva, a los intereses del gobernante de turno.

1.2.2.3.Finalmente, considera que asimilar la ANTV a un establecimiento público del orden nacional, viola el artículo 209 de la Constitución, toda vez que se restringe en forma desproporcionada la libertad, la autonomía e independencia con las que debe contar dicha entidad para adoptar sus decisiones y del mismo modo, refleja un control absoluto por parte del ejecutivo, sobre las materias de que aquélla se ocupa. De la misma manera, recalca que se desconoce el postulado del efecto útil que caracteriza la interpretación constitucional, por cuanto al negar en el párrafo 2 del artículo 2, que la ANTV no está sujeta a ningún tipo de control jerárquico o de tutela cualquier interpretación que se haga de la norma desconoce el mencionado principio de descentralización por servicios.

1.2.3. Tercer Cargo:

A juicio del actor, el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 viola el artículo 338 de la Constitución Política, por desconocer el principio de descentralización por servicios, en la medida que transforma el régimen jurídico y la naturaleza técnica y administrativa de la ANTV, al imponerle la obligación de que su presupuesto anual sea aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo exigido en la Ley Orgánica de Presupuesto. Las razones en las que apoya este argumento son las siguientes:

1.2.3.1.Señala que al equiparar a la nueva ANTV con un establecimiento público del orden nacional, “le impuso la obligación de ajustar su presupuesto a lo previsto en el artículo 4 del Estatuto General del Presupuesto, afectando el principio de Unidad Presupuestal”.

1.2.3.2.Considera que, a pesar de que la nueva ANTV goza de autonomía presupuestal, ésta debe incluir los ingresos y gastos en el Presupuesto General de la Nación, vulnerando el principio de autonomía consagrado a su favor en la Constitución.

En ese sentido, asegura que se impone una carga desproporcionada e irrazonable y permite una injerencia desmedida del ejecutivo en el manejo de los recursos del sector de la televisión.

Finalmente, considera que lo anterior permitiría al ejecutivo someter el presupuesto de la ANTV a las directrices que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público imparta sobre el particular.

1.2.4. Cuarto Cargo:

Acusa la totalidad del artículo 19 de la Ley 1507 de 2012 por violar los artículos 48 y 53 de la Constitución Política, en la medida que “desconoce los derechos ciertos y adquiridos de los antiguos trabajadores, pensionados y sobrevivientes del antiguo Instituto Nacional de Radio y Televisión - INRAVISION - al transferir el pago de su pasivo pensional, de una parte a Caprecom y de otra, al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, diluyendo así la responsabilidad que tiene el Estado colombiano en la dirección, coordinación y control de la seguridad social”. Los fundamentos son los siguientes:

1.2.4.1. Recuerda el actor que el inciso primero del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 ordena que el Estado debe asumir el pago de la deuda pensional que, de acuerdo con la ley se encuentre a su cargo; mandato que es desconocido por la norma al trasladar a toda una masa poblacional a una entidad en estado de ineficiencia permanente.

1.2.4.2. De la misma manera señala que la norma demandada ignora por completo que el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, no es un agente operador del Sistema de la Seguridad Social; por lo cual desconoce por completo, que los dineros que eventualmente pueda manejar son los de la televisión, más no los de la seguridad social.

1.2.4.3. Concluye el actor, que la norma acusada resulta violatoria de los artículos constitucionales que invocan, “en la medida en que se elude el pago del pasivo pensional, al ignorar que debe ser el Estado - Nación de Colombia, el primer encargado de responder por tales erogaciones”.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Autoridad Nacional de Televisión

El Coordinador Legal de la Autoridad Nacional de Televisión, dentro del término de fijación en lista, solicita la exequibilidad condicionada de los apartes demandados.

1.3.1.1.El interviniente hace un llamado a la interpretación de los artículos de la Ley 1507 de 2012 que guardan estrecha relación con la ANTV, con el fin de que se definan y aclaren aspectos ambiguos y de esa manera, evitar actuaciones contrarias a la Constitución.

1.3.1.2.Afirma que con esta discusión “lo que se persigue no es regresar o crear una ‘nueva CNTV’ a través de una sentencia de la Corte Constitucional sino, determinar cuál es la estructura de organización y funcionamiento de la ANTV, cuáles son sus características y por ende su marco jurídico aplicable”.

1.3.1.3.Señala también, que en el trámite del Acto Legislativo No. 2 de 2011, debatido por el Congreso, no hubo consenso en el diseño institucional y las características de la entidad que iba asumir las funciones de la regulación de la televisión. La reforma eliminó la CNTV, por lo tanto, las competencias a ella asignadas sobre formulación de planes, regulación, dirección, gestión y control de los servicios de televisión fueron repartidos entre varias entidades estatales.

1.3.1.4.Respecto de la nueva agencia encargada de determinar la política pública en televisión -ANTV-, afirma que sus características han cambiado, toda vez que dejó de ser un órgano constitucional autónomo, aunque sigue manteniendo autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica. Además, para efectos de ejecución de actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistema de control y régimen jurídico aplicable se asimila a un establecimiento público (artículo 1 de la Ley 1507 de 2012).

1.3.1.5.Con relación a la ambigüedad que trae el artículo 2 de la Ley 1507 de 2012, se cuestiona sobre el alcance de las competencias que tiene la ANTV, por eso refiere “¿Cuándo debe actuar acorde con el régimen de los establecimientos públicos? y/o ¿Cuándo debe actuar con autonomía? Dichos interrogantes han generado un bloqueo en la organización y funcionamiento de la ANTV, que han ocasionado la interposición de un conflicto de competencia ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”.

1.3.1.6.Del mismo modo, sostiene que el bloqueo en la organización y funcionamiento de la entidad aumenta por un hecho nuevo, ocurrido con posterioridad a la presentación de la demanda de inconstitucionalidad y es con respecto a la derogatoria expresa que del párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507, demandado por el actor, hizo el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012.

Indica que estudios y conceptos de la Coordinación Legal de la ANTV han determinado que para cumplir adecuadamente sus funciones, ésta debe ser considerada como un establecimiento público sui generis. Es decir, una entidad con competencias propias que no dependan del todo del Gobierno y con un margen de autonomía que permita salvaguardar los principios democráticos y de separación de poderes, así como la totalidad de los valores, principios, derechos y deberes relacionados con la regulación del servicio de televisión.

1.3.1.7. Con relación al cargo contra el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012, refiere que la norma acusada fue expresamente derogada por el artículo 198 de la Ley 1607, por lo cual no sería procedente hacer juicios de exequibilidad de una norma que ya no hace parte del ordenamiento jurídico. No obstante, insta a la Corte para que se pronuncie claramente sobre la naturaleza jurídica de la ANTV respecto de cierto tipo de actos, ya que a pesar de la reforma introducida por el Acto Legislativo 2 de 2011, mediante la cual se suprimió la naturaleza constitucional de la CNTV, la Constitución de 1991 aún guarda aspectos sustanciales, como son el principio democrático, separación de poderes, el derecho a la información y la libertad de expresión.

Por tanto, afirma que la Corporación debería establecer la interpretación adecuada del artículo 2 de la Ley 1507.

1.3.1.8. Sobre el cargo contra el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, afirma que dicha acusación guarda relación con las características de la ANTV y con la autonomía presupuestal en particular yendo en contravía con los artículos 345, 48 y 53 de la Constitución, razón por la que apoya la inexecutable.

1.3.1.9. Frente al cargo contra el literal a) del artículo 4 de la Ley 1507 de 2012, relata que la autonomía que requiere la ANTV para su correcto y normal funcionamiento, no se vería afectada con la composición de la Junta Directiva. Por el contrario, señala que la presencia del Ministro garantizará una correcta coordinación entre las entidades que componen el sector de las TIC, dada la distribución de competencias que introdujo el Acto Legislativo 2 de 2011.

1.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, dentro del término de fijación en

lista, solicita a la Corte un fallo INHIBITORIO o en su defecto, la declaración de EXEQUIBILIDAD de las normas demandadas.

1.3.2.1.El interviniente empieza refiriéndose a la doctrina de la Corte relacionada con los requisitos de admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad. Señala que en el caso concreto, aunque el actor realiza argumentaciones de carácter general, especial y análisis normativos y jurisprudenciales, no cumple los requisitos reseñados por la Corte para trabar la litis constitucional y promover un juicio de inconstitucionalidad.

Al respecto, afirma que los cargos propuestos no son claros, ya que el demandante no logra establecer un nexo causal entre la norma que estima violadas con las disposiciones acusadas, “incurre en algunos errores al invocar las normas presuntamente vulneradas, lo que genera confusión en la lectura de la sustentación de cargos y generaliza la contradicción constitucional a pesar de enlistar varias normas, sin ningún criterio de agrupación”.

De otra parte, señala que los cargos no son ciertos puesto que la argumentación parte de la naturaleza de la extinta Comisión Nacional de Televisión, la cual no se replicó en el Acto Legislativo 2 de 2011.

Finalmente, considera que los cargos no son específicos, ya que el actor utiliza de manera reiterada las mismas justificaciones para demostrar parte de sus apreciaciones subjetivas, hecho que dificulta establecer un nexo causal entre la norma acusada y la violada. En consecuencia, la Corte no cuenta con los elementos de juicio mínimos necesarios para generar una duda constitucional razonable que permita un análisis de fondo de los cargos formulados.

1.3.2.2.Acto seguido, señala que el artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 creó la ANTV como una Agencia Nacional Estatal de naturaleza especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica. La ley la incluyó dentro del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y la conformó con una Junta Nacional de Televisión, en cumplimiento del principio del buen gobierno.

Con relación a la autonomía, la norma estipula el desarrollo libre de sus funciones y la

ejecución de la política estatal televisiva, en virtud de la cual la Junta Nacional de la ANTV adoptará la planta de personal, “teniendo en cuenta que el presupuesto que esto demande no exceda el asignado en el presupuesto a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)”.

Respecto del control jerárquico o de tutela, el interviniente afirma que “fue el querer del legislador, dentro del amplio margen de configuración que le otorgó la modificación realizada a las normas constitucionales, que en el desarrollo legal requerido la agencia se asimilará a un establecimiento público del orden nacional, para los efectos de los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de controles y en general el régimen jurídico aplicable, la ANTV, salvo excepciones previstas en la misma ley y que fueron ya expuestas”.

1.3.2.3. En cuanto al párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012, señala que la asimilación legal hecha de la ANTV a un establecimiento público para determinados efectos, desaparece, en virtud del artículo 198 de la Ley 1607 de 2012. Bajo ese entendido, recuerda que la autonomía de la ANTV no proviene de la Constitución sino de una ley ordinaria, en consecuencia, ante el vacío normativo que deja la derogatoria, deberán aplicarse los principios generales del derecho frente a las diversas situaciones que puedan presentarse.

1.3.2.4. De otra parte, expone que la Junta Nacional de Televisión creada para la ANTV, en su sentir “no genera ninguna incompatibilidad constitucional como lo pretende el demandante a su juicio que la Junta este integrada por el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o el Viceministro delegado, limita la autonomía e independencia que debe tener la entidad que se encargue de la política de televisión. Por el contrario, entraña el principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado para la consecución de sus fines, como es el caso del Banco de la República”.

1.3.2.5. Sobre el tema del presupuesto de la ANTV, afirma que ésta radicó ante el Consejo de Estado, un conflicto de competencias administrativas entre esa Agencia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Consejo de Estado resolvió que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público era competente para adelantar las actuaciones correspondientes al ciclo presupuestal de la ANTV, conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto y en concordancia

con el Decreto Reglamentario 568 de 1996 y el Decreto 4712 de 2008.

Sin perjuicio del vacío normativo que produjo la derogatoria del parágrafo 1 acusado, expone que es claro que a la ANTV se le aplica lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, sin que ello implique una transformación de su naturaleza jurídica o una adscripción a otro órgano del ejecutivo, por lo que en nada se desconoce su autonomía legal.

Adicionalmente, señala que para que la ANTV no haga parte del Presupuesto General de la Nación, “la Constitución, atendiendo la jerarquía normativa, debió reconocerle la autonomía, como a otras entidades y excepcionarla expresamente de las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto”. Por lo anterior, no es aceptable el argumento de que la autonomía presupuestal otorgada en la Ley 1507 de 2012 es per se una excepción a la regla del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

A su juicio, la autonomía presupuestal a que se refiere la ley, “otorga a los órganos que son una sección dentro del Presupuesto General de la Nación la facultad de contratar, comprometer y ordenar el gasto de los recursos apropiados, autonomía de la que goza la Autoridad Nacional de Televisión como órgano del Presupuesto, de tal manera que dicha entidad dispone y ejecuta su presupuesto de acuerdo con sus necesidades de gasto, sin que exista una injerencia por parte del ejecutivo que pueda menoscabar su autonomía”.

1.3.2.6. Respecto a las pensiones, el interviniente señala que la norma acusada no consagra “la eliminación o disminución de las prestaciones y beneficios a los que actualmente tienen derecho los extrabajadores de INRAVISION, ni está autorizando dilaciones en el pago de las mismas o permitiendo que éstas no sean reajustadas”. Expone que de conformidad con el Acto Legislativo, las obligaciones a favor de los extrabajadores de INRAVISION serán asumidas por Caprecom en una proporción equivalente a los recursos trasladados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones para el efecto.

1.3.3. Comisión Nacional de Televisión en Liquidación

En el término previsto, el liquidador de la Comisión Nacional de Televisión en Liquidación solicita a la Corte Constitucional la IMPROCEDENCIA de la acción de inconstitucionalidad.

1.3.3.1.El interviniente señala que el Acto Legislativo 2 de 2011 fue claro al otorgar al Congreso seis meses para expedir las normas mediante las cuales se definiría la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrían a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión, obligación que se materializó con la expedición de la Ley 1507 y con la creación de la ANTV.

1.3.3.2.En consecuencia, indica que el Congreso de la República, en cumplimiento de la orden constitucional, le asignó a la ANTV la calidad de Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

1.3.3.3.Finalmente, resalta que el rango y naturaleza que establecieron los artículos 76 y 77 de la Constitución fue única y exclusivamente para la Comisión Nacional de Televisión, y no para la ANTV, entidad que ostenta la calidad de agencia nacional especial.

1.3.4. Comisión de Regulación de Comunicaciones “CRC”

Dentro del término concedido, la apoderada especial de la Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC - intervino en el proceso para solicitar la declaración de EXEQUIBILIDAD de las disposiciones atacadas.

1.3.4.1.En primer lugar, señala que en virtud del Acto Legislativo 2 de 2011, por medio del cual se derogaron los artículos 76 y 77 de la Constitución, el Congreso expediría una ley para definir la distribución de competencias entre las entidades del Estado con relación al servicio de televisión. “Lo anterior implicó la desaparición del rango constitucional del organismo de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, encargado de la regulación del servicio público de Televisión en Colombia, denominado por el artículo 3 de la Ley 182 de 1995 como la Comisión Nacional de Televisión”.

En cumplimiento del anterior mandato, el legislador procedió a expedir la Ley 1507 de 2012 y en el artículo 2 dispuso la creación de la ANTV “como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa,

patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones”.

Por lo anterior, señala que la naturaleza de esta entidad dependía estrictamente de la voluntad del legislador, quien determinó que sería un establecimiento público con todas sus particularidades. Así que mal puede decirse que el constituyente derivado actuó por fuera del marco constitucional.

1.3.4.2. Respecto a la participación del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Junta Nacional de Televisión, manifiesta que dicho hecho no resulta extraño, toda vez que la ANTV hace parte del sector de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y es por eso que, en ejercicio de su libertad de configuración, el legislador incluyó a quien hace las veces de cabeza de ese sector de la administración.

1.3.4.3. Finalmente, con relación al artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, señala que el cargo es impreciso e insuficiente en la medida que no logra establecer una controversia constitucional al no estar claro cómo se vulneran los artículos 48 y 53 de la Constitución Política.

1.3.5. Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

El apoderado del citado Ministerio intervino dentro del término legal para solicitar la declaración de EXEQUIBILIDAD de las normas demandadas.

1.3.5.1. Antes de referirse a los cargos de la demanda, el interviniente hace unas precisiones sobre la naturaleza jurídica de la ANTV y la libertad de configuración del legislador, argumentos que, dice, servirán para desvirtuar los expuestos por el demandante.

Con relación a la naturaleza de la ANTV, sostiene lo siguiente:

“La distinta denominación de la Comisión Nacional de Televisión (hoy en liquidación) y la Agencia Nacional de Televisión, no es solo formal. La primera fue el fruto de lo dispuesto en los artículos 76 y 77 de la Constitución Política donde se previó la necesidad de crear una autoridad autónoma para que se encargada de dirigir la política en materia de televisión y de manera particular la intervención del Estado en el espectro electromagnético utilizado para este servicio, mientras que la segunda fue el resultado de una creación legal como

consecuencia de un panorama constitucional diferente, en el que las disposiciones referidas dejaron de existir o se modificaron sustancialmente como consecuencia de la reforma constitucional que se introdujo con la expedición del acto legislativo No. 2 de 2011”.

De esta forma, concluye alegando que las únicas autoridades autónomas en las que el legislador no puede modificar su naturaleza, composición y alcances son las de origen constitucional, característica que no mantiene la ANTV.

Por otra parte, considera que en virtud de la libertad de configuración legislativa, el legislador tiene la posibilidad de diseñar la estructura administrativa del orden nacional, incluyendo la creación de cada una de las entidades y organismos que la componen. Así, en desarrollo de esa facultad, se creó la Agencia Nacional de Televisión con una naturaleza especial y perteneciente al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

1.3.5.2. Con relación al primer cargo, expone que los argumentos del actor no son capaces de demostrar la afectación del principio de unidad del Estado por asimilar a la ANTV a un establecimiento público. Considera que la ANTV es una entidad administrativa del orden nacional, que hace parte de la rama ejecutiva y goza de la autonomía administrativa y financiera que le otorga la ley, pero no por ello puede entenderse que su naturaleza es de origen constitucional.

1.3.5.3. Respecto del segundo cargo, expresa que resulta extraño que se aleguen como vulnerados los artículos 209 y 210 de la Constitución y sólo se mencione el principio de la descentralización administrativa. No obstante, insiste en que la inexistencia de autonomía constitucional de la ANTV y la libertad de configuración legislativa, desvirtúan los argumentos del actor.

1.3.5.4. Manifiesta que el tercer cargo resulta incomprensible, toda vez que el actor “luego de referir el artículo 338 constitucional, se hace mención a algunos aspectos de la Ley Orgánica de Presupuesto y del artículo 345 de la Carta Política. Así mismo, cuando se concluye el cargo se indica que se desconoció el principio de unidad presupuestal, ya que con la asimilación de la ANTV a un establecimiento público, se constatará una injerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Aún así, sostiene que como consecuencia de la comprensión de la naturaleza administrativa de la ANTV en general y en particular de su condición de entidad adscrita al MINTIC, no resultan aceptables los cuestionamientos presentados por el demandante.

1.3.5.5.Finalmente, respecto del cuarto cargo, afirma que la norma antes que eludir el pago de un pasivo pensional, esboza algunas fórmulas organizacionales y presupuestales, de conformidad con la reorganización del sector que supuso la abolición de la antigua CNTV.

1.3.6. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Dentro del término concedido, el apoderado especial de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República intervino en el proceso y solicita a la Corporación declarar la EXEQUIBILIDAD de las disposiciones atacadas.

1.3.6.1.Con relación al párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507, solicita la inhibición toda vez que la disposición fue expresamente derogada por el artículo 198 de la ley 1607 de 2012 y los efectos sobre la naturaleza de la ANTV son inmediatos. Por esta razón, considera que los reproches que aduce el demandante carecen de fundamento.

1.3.6.2.En cuanto a la autonomía e independencia de la ANTV, refiere que la premisa sobre la cual se edifica el cargo es incorrecta, ya que “no existe en nuestro régimen constitucional una norma o principio o un valor que obligue a que el ente encargado de regular la televisión en el país deba tener naturaleza autónoma. En este sentido, la disminución del régimen de autonomía que tendría lugar gracias a la presencia del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Junta Nacional de Televisión es inverificable”.

Bajo ese entendido, concluye que la presencia del ministro no es contraria a la Constitución pero, de restarle autonomía al ente televisivo, dicho atributo sería el establecido por el legislador en desarrollo de su capacidad configurativa.

1.3.6.3.Finalmente, con relación al cargo contra el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, el interviniente señala que es sustancialmente inepto para promover un adecuado juicio de inconstitucionalidad. En efecto, alega que el actor parte de la base que las instituciones carecen de capacidad de gestión y son ineficientes, interpretación que sólo es motivada por

el pesimismo en las instituciones.

1.3.7. Universidad del Rosario

Dentro del término concedido, el profesor Manuel Restrepo Medina, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino en el proceso solicitando la declaración de EXEQUIBILIDAD de las disposiciones atacadas.

1.3.7.1. Respecto al primer cargo señala que “la atribución por el legislador a la ANTV como régimen jurídico de aquel que se encuentra previsto para los establecimientos públicos, no significa que por tener ese régimen su naturaleza pase a ser la de un establecimiento público y que por tal razón se afecte la autonomía con que el constituyente de 1991 dotó a este organismo”. En efecto, afirma que no se puede confundir la naturaleza jurídica de una entidad con el régimen que le es aplicable, por tanto, el que la ANTV tenga que celebrar contratos o ejecutar su presupuesto como lo hacen los establecimientos públicos no la convierte en uno o implica que quede adscrita a un órgano principal de la administración.

Además, indica que con la presencia del ministro en la Junta Nacional de Televisión, el Gobierno no se encuentra representado como mayoría y por tanto, al norma no le permite imponer decisiones dentro de la junta, razón por la que dicha participación no atenta contra la autonomía de la entidad.

1.3.7.2. Con relación al segundo cargo, expone que si bien un establecimiento público que hace parte de la estructura de la rama ejecutiva está sometido a control de tutela ejercido por el órgano al cual esta adscrito, ello no se puede predicar de la ANTV, puesto que “la atribución que hace la norma demandada de que su régimen sea el que se aplica a los establecimientos públicos no significa que por ello se esté transformando su naturaleza en la de un establecimiento público”.

1.3.7.3. Respecto del tercer cargo, el interviniente manifiesta que, en principio, podría pensarse que “la asimilación de la ANTV a un establecimiento público para efectos de la decisión de su régimen presupuestal, implicaría un cercenamiento de la autonomía presupuestal de que la reviste el propio inciso 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012; sin embargo, la frase final de la norma demandada deja a salvo la preservación de la referida autonomía presupuestal, en la medida en que allí se señala que el régimen jurídico aplicable

a la ANTV es el de los establecimientos públicos del orden nacional, 'salvo lo previsto en la presente ley'".

Por lo anterior, afirma que "no hay quebrantamiento de las normas constitucionales demandadas en tanto en cuanto se entienda que todas aquellas disposiciones del régimen presupuestal de los establecimientos públicos que atenten contra la autonomía presupuestal de la ANTV como agencia nacional estatal de naturaleza especial no le serán aplicables".

1.3.7.4. Finalmente, con relación al cuarto cargo, señala que la norma acusada no está desconociendo los derechos adquiridos de los antiguos trabajadores de INRAVISION. Contrario a lo establecido por el demandante, se garantiza el pago de las obligaciones en cabeza de las entidades establecidas para ello.

A su juicio, las apreciaciones personales del actor sobre la ineficiencia de Caprecom no demuestran por qué el traslado a esa entidad vulnera los artículos 48 y 53 de la Constitución.

1.3.8. Universidad Externado de Colombia

A través del Director del Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones, la universidad solicita dentro del término legal, la declaración de EXEQUIBILIDAD de las normas acusadas.

1.3.8.1. El interviniente se plantea cinco problemas jurídicos para dar su opinión sobre los cargos del actor, los cuales se resumen de la siguiente manera:

1.3.8.1.1. ¿Eliminar la naturaleza constitucional de la entidad encargada de la televisión en Colombia y convertirla en una de naturaleza legal, viola la Constitución?

Para el interviniente, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, al cambiar la naturaleza del ente regulador de la televisión, "no se modifica la Constitución Política ni se dejan de asegurar los principios democráticos, separación de poderes, ni la estructura básica de la organización política".

1.3.8.1.2. ¿Tiene el legislador restricciones al momento de expedir la ley que crea

la entidad reguladora de la televisión?

Señala que el único límite del legislador es el respeto a los parámetros establecidos en la Constitución y al expedir la Ley 1507 de 2012, no se desbordó el encargo reglamentario que le fue otorgado, “toda vez que adopta un reparto funcional de competencias al momento de fijar la política pública y señala las funciones de las entidades a cargo de la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión”.

1.3.8.1.3. ¿Equiparar a la ANTV para ciertos aspectos a un establecimiento público, desconoce tanto la estructura del poder público como su autonomía e independencia?

Al respecto, manifiesta que este asunto ya fue tratado por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2011. Sin perjuicio de lo anterior, considera, de una parte, que si dentro de las funciones principales de los establecimientos públicos está la de prestar servicios públicos, en tal escenario cabe la televisión en Colombia. De otra parte, señala que la ley en sus literales a, b y c, indica que la ANTV cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, por lo que no puede entenderse que el legislador desconoció la estructura del poder público ni violó la autonomía e independencia de la entidad.

1.3.8.1.4. ¿La presencia del Ministro en la Junta Nacional de Televisión viola el principio de autonomía e independencia de la entidad?

Sobre este punto, considera que al ser la Junta Directiva de la ANTV un órgano pluralista donde confluyen diferentes calidades de personas para tomar decisiones, la presencia del Ministro no imposibilita alcanzar los fines del Estado ni la prevalencia del interés público.

1.3.8.1.5. ¿El traslado de la obligación de pagos pensionales a Caprecom pone en riesgo los derechos de los pensionados de Inravisión?

Respecto del particular, indica que el “desgredo administrativo de una entidad, no hace que una norma como la demandada sea inconstitucional. Por otro lado, la misma norma indica cuáles son los dineros que cubrirían el pasivo pensional que iría al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y Contenidos, el cual se obtendría de la asignación de los

permisos para uso de las frecuencias liberadas con ocasión de la transición de la televisión análoga a la digital”.

1.3.8.2. De conformidad con lo anterior, concluye el interviniente que las disposiciones acusadas se ajustan a lo dispuesto en la Constitución Política.

1.3.9. Universidad del Sinú

Por medio de la Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación, la Universidad del Sinú solicita la declaración de EXEQUIBILIDAD del artículo 19 de la Ley 1507 de 2012 y la declaración de INEXEQUIBILIDAD del párrafo 1 del artículo 2 y del literal a) del artículo 4 de la misma ley.

1.3.9.1. Respecto de los tres primeros cargos, el interviniente manifiesta que el Acto Legislativo 2 de 2011 no suprimió el carácter autónomo de la Autoridad Nacional de Televisión creada mediante la Ley 1507 de 2012.

Señala que las funciones de la entidad deben enmarcarse dentro del sistema de separación de poderes y de colaboración armónica con las demás ramas del poder; “sin embargo como ya lo ha precisado la Corte esa autonomía se predica es precisamente de evitar la injerencia de los vaivenes de la política y de los grandes conglomerados económicos y alejarlo de la influencia del ejecutivo”.

En consecuencia, considera que la presencia del Ministro de las Tecnologías en la junta directiva, con voz y voto en los debates, desvirtúa la autonomía de la ANTV.

1.3.9.2. Con relación al cuarto cargo, manifiesta que si bien existe una reorganización de las entidades responsables de asumir la carga prestacional de los trabajadores de Inravisión, en ningún caso se están desconociendo o incumpliendo esas obligaciones.

A juicio del interviniente, esta atribución hace parte de la órbita de autonomía e independencia del Congreso de la República, aspecto que deja sin fundamento el cargo expuesto por el actor.

1.3.10. Intervención Ciudadana

Los ciudadanos María Fernanda Correa Grisales, Beatriz Portela Pamplona, Luisa Fernanda Gutiérrez Rincón, Mario Granados Machado Ávila y Claudia Rodríguez Carrillo, en ejercicio del derecho consagrado en el numeral 6 del artículo 40 Superior, intervino dentro del término concedido.

1.3.10.1. Frente al primer cargo, resolvieron coadyuvar al demandante toda vez que en su criterio “resulta evidente que las normas demandadas son violatorias de los artículos 1, 2, 6 y 113 de la Constitución por cuanto al asimilar a la Autoridad Nacional de Televisión con un establecimiento público del orden nacional implica un desconocimiento de los principios de autonomía e independencia propio de ese organismo especializado y un rompimiento del equilibrio que debe existir entre los organismos del poder público”.

1.3.10.2. Con relación al segundo cargo, consideran que el actor hace una interpretación errónea de la expresión ‘establecimiento público’. Señalan que de conformidad con la ley, la agencia no estará sometida al control de tutela y jerárquico por parte del Gobierno central, pero sí a un control por la Comisión de Regulación de Comunicaciones y del Ministerio de Telecomunicaciones. Así, aunque el Ministro esté en la junta, ello no quiere decir que “efectivamente se imponga el interés del ejecutivo puesto que es tan solo un miembro más de la junta que aporta un criterio en la toma de decisiones”.

1.3.10.3. Manifiestan respecto del tercer cargo, que “si bien el principio de autonomía presupuestal se ve vulnerado al tener la ANTV que incluir los ingresos y gastos en el presupuesto general de la nación, esto permite la injerencia apremiante del ejecutivo sometiendo el presupuesto de la ANTV a las directrices del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo no encontramos cómo el párrafo 1 del artículo 2 de la ley 1507 de 2012 viola de forma directa el artículo 338 de la Constitución Política debido a que el demandante en su argumento no sustenta la conexidad entre la norma demandada y su inconstitucionalidad”.

1.3.10.4. Por último, coadyuvan el cargo contra el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012 por considerar que “el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los contenidos no es una gente operador del Sistema de Seguridad Social, su competencia es manejar dineros destinados a funciones propias de la televisión más no de la seguridad social de ningún trabajador asociado a la Agencia Nacional de Televisión; por otro lado Caprecom es una

entidad que se encuentra en un estado de ineficiencia permanente ya que se caracteriza por la evasión del pago del pasivo pensional, de esta manera la norma acusada vulnera directamente el artículo 48 y 53 de la Constitución Política respecto de los derechos adquiridos en cabeza de los pensionados y sus sobrevivientes”.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación intervino dentro de la oportunidad legal prevista con el fin de solicitar: INHIBICIÓN frente al cargo contra el párrafo 1 del artículo 2 y el inciso 1 del artículo 19 de la Ley 1507 de 2012; EXEQUIBILIDAD respecto del literal a) del artículo 4 y la INEXEQUIBILIDAD del inciso 2 del artículo 19 de la citada ley.

2.1. En primer lugar, respecto de la constitucionalidad del párrafo 1º del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 relacionado con la falta de autonomía funcional de la ANTV, expresa que aunque la citada norma fue derogada expresamente por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012, es conveniente hacer las siguientes consideraciones: “(i) prima facie esta Vista Fiscal constata con alguna extrañeza que el contenido de la denominada “reforma tributaria” no contiene prescripciones acerca del régimen jurídico de los establecimientos públicos en general y, en particular, sobre régimen tributario de dichas entidades, lo cual debe conducir a proferir, en principio, fallo inhibitorio; (ii) en caso de que la Corte verifique la producción de efectos de la norma demandada, por ejemplo, en materia presupuestal, régimen de actos y contratos, se solicita tenga en cuenta las consideraciones a exponer en este concepto y declare exequible la norma demandada por la constatación de dicha circunstancia”.

Adicionalmente, señala que del párrafo acusado se pueden predicar dos efectos directos con relación al Acto Legislativo 2 de 2011: “(i) la desconstitucionalización de la Comisión Nacional de Televisión, en tanto órgano autónomo sujeto a un régimen legal propio y; (ii) como consecuencia lógica de lo anterior, el acto legislativo atribuyó amplias facultades al legislador para regular la política en materia de televisión, lo que incluye la distribución de competencias entre diversos órganos del Estado a los que se les confiere “(...) la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión” (art. 3º ibídem)”.

De manera que la modificación y derogatoria de los artículos 76 y 77 de la Constitución

suponen un cambio sustancial en los fundamentos jurídico-constitucionales que determinaban las características de la Comisión Nacional de Televisión, lo que derivó en una amplia facultad legislativa para definir las características del nuevo organismo.

Luego de referirse a los grados de autonomía e independencia de los organismos desde el punto de vista de la norma que dispone su existencia, manifiesta que la pretensión del actor de aplicar el diseño original de la Constitución a la ANTV no es procedente por las siguientes razones:

“De una parte, la regulación constitucional sobre la función administrativa contenida, entre otras, en las disposiciones referentes a la Rama Ejecutiva, prevé en su artículo 211 que el Presidente podrá delegar funciones, entre otras, en las agencias del Estado, lo cual es indicativo que desde una perspectiva orgánica, dichas agencias son parte integrante de la misma.

De otra parte, es claro que la previsión normativa según la cual la ANTV “formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones”, establecida en el artículo 2º de la Ley 1507 de 2012, es otro indicativo serio de su pertenencia a la Rama Ejecutiva del Poder Público, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 489 de 1998.

(...)

Desde esta perspectiva y, contrario a lo afirmado en la demanda, la previsión normativa según la cual a la ANTV le es aplicable el régimen jurídico de los establecimientos públicos, es la mejor opción dentro de la “oferta” de entidades para dichos efectos, ya que cuentan con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio (art. 70 Ley 489 de 1998)”.

Así las cosas, expresa que la norma demandada en nada afecta el concepto de Estado Unitario previsto en el artículo 1º de la Constitución, toda vez que la pertenencia de la ANTV al sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones asegura la coherencia de las políticas sectoriales para efectos de su regulación.

2.2. Sobre la constitucionalidad del párrafo 1º del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012, con relación al cargo de falta de autonomía presupuestal de la ANTV, el Ministerio Público

manifiesta que “en el plano presupuestal también opera plenamente la distinción entre los órganos cuya fuente de autonomía en esta materia es la propia Constitución, de aquellos cuya fuente de autonomía es la ley; dicha distinción tiene consecuencias de enorme importancia con el propósito de determinar la constitucionalidad de la norma demandada”.

Al respecto, expone que la autonomía presupuestal reconocida en el artículo 110 del Estatuto General del Presupuesto en su dimensión legal, supone que el órgano que sea una sección del presupuesto tiene “(...) capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección”, sin que ello implique que pueda presentar con total independencia y por separado su presupuesto al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 354 Superior.

En tal virtud, señala que es desde esta perspectiva que debe analizarse la autonomía legal de la ANTV, es decir, a la luz de las normas presupuestales aplicables a los establecimientos públicos del orden nacional.

2.3. Con relación al artículo 4º literal a) de la Ley 1507 de 2011, manifiesta que “la organización de la administración pública obedece a principios universales como el de especialidad y organización por sectores. El sector se integra con múltiples entidades las cuales no operan como ruedas sueltas, sino dentro de un sistema organizado de trabajo, a más de no existir, en el caso concreto de la Junta, controles específicos por parte del Ministro”.

Por tanto, a juicio del Ministerio Público, la exclusión del Ministro de la junta podría “llevar a situaciones disfuncionales en términos de coherencia de la Política en materia de televisión, que pueden derivar en el incumplimiento de los principios de la función administrativa o, aún más, de los fines del Estado”. En ese entendido, las medidas adoptadas por el Congreso de la República, son necesarias e idóneas, en términos de intervención del Estado en el espectro electromagnético como bien público.

2.4. Finalmente, respecto del artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, considera que el cargo no cumple con el requisito de pertinencia, pues los argumentos en que se funda no son de naturaleza estrictamente constitucional, sino que responden a una interpretación

subjetiva del demandante sobre la situación financiera de Caprecom, y el eventual incumplimiento en el pago de las prestaciones económicas por parte de dicha entidad.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 5º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 2, parágrafo 1; 4, literal a), y 19 de la Ley 1507 de 2012.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Los artículos 76 y 77 de la Constitución crearon la Comisión Nacional de Televisión, órgano encargado del manejo y regulación del servicio de televisión, con la autonomía e independencia necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada. Características avaladas por la jurisprudencia de esta Corporación. Sin embargo, en virtud de los inconvenientes que se presentaron con el manejo de dicha entidad, el constituyente derivado decidió suprimirla y concedió un término de seis (6) meses para expedir las normas de distribución de competencias entre las entidades que tendrían a su cargo la regulación y dirección del servicio público de televisión.

En ejercicio de esa facultad, el Congreso[1] expidió la Ley 1507 de 2012[2] mediante la cual creó la Autoridad Nacional de Televisión como una “Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones”.

Como se expuso en el capítulo de antecedentes, a juicio del actor el parágrafo 1 del artículo 2 de la citada ley que equipara la Autoridad Nacional de Televisión (en adelante ANTV) a un establecimiento público del orden nacional, en lo concerniente a los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de control y otros aspectos, desconoce elementos sustanciales de la estructura del poder público y los principios constitucionales de autonomía e independencia, propias de esa entidad, lo que impide alcanzar los fines del Estado.

Respecto del literal a) del artículo 4, afirma que viola directamente el artículo 113 de la Constitución, pues diluye de manera superlativa el sistema de pesos, contrapesos y controles, en la medida que concentra y encapsula en el ejecutivo un gran poder de decisión, resultando inadecuado para la administración de un bien social como lo es la televisión y afectando la autonomía y libertad que se requiere para su manejo.

Finalmente, con relación al artículo 19 señala que viola los artículos 48 y 53 de la Constitución Política, en la medida que “desconoce los derechos ciertos y adquiridos de los antiguos trabajadores, pensionados y sobrevivientes del antiguo Instituto Nacional de Radio y Televisión - INRAVISION - al transferir el pago de su pasivo pensional, de una parte a Caprecom y de otra, al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, diluyendo así la responsabilidad que tiene el Estado colombiano en la dirección, coordinación y control de la seguridad social”.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita un fallo inhibitorio por considerar que los argumentos del actor no cumplen los requisitos señalados por la jurisprudencia para promover un juicio de constitucionalidad. Sin perjuicio de ello, en caso de ser apta la demanda, solicita la exequibilidad de las normas cuestionadas.

En su mayoría, los intervinientes coinciden en solicitar la exequibilidad de las normas acusadas. No obstante, se aclara que respecto del primer cargo, la Universidad del Sinú y los ciudadanos participantes, comparten los argumentos del actor y solicitan la inexecuibilidad el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012.

Con relación al cargo contra el artículo 19, la ANTV y los ciudadanos intervinientes solicitan su inexecuibilidad por considerar, los primeros, que se afectan los derechos de los ex trabajadores de Inravisión al trasladar la obligación a entidades que no cuentan con las competencias para cumplir dicho encargo. Por su parte, el Procurador General de la Nación, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, la Universidad Externado y la Universidad del Rosario, consideran que el cargo es sustancialmente inepto, por fundarse en apreciaciones subjetivas del actor.

En este contexto, le corresponde a esta Corte resolver:

(i) Si el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012, pese a estar derogado sigue produciendo efectos.

(ii) La aptitud de los cargos, teniendo en cuenta la posición de algunos de los intervinientes.

(iii) En caso de ser apta la demanda, se analizarán los argumentos expuestos por el accionante en el marco de la libertad de configuración del legislador en materia de estructura de la administración.

3.3. EXAMEN DE VIGENCIA DEL PARÁGRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 1507 DE 2012

3.3.1. Antes de pronunciarse sobre los cargos presentados por el actor, la Sala debe establecer si es competente para decidir en esta oportunidad sobre la constitucionalidad de una norma que se encuentra derogada.

3.3.2. De acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 Superior, esta Corporación es competente para “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes”. Lo anterior requiere que las normas acusadas estén vigentes dentro del ordenamiento, pues de lo contrario no tendría sentido una decisión de fondo que establezca si la disposición legal debe ser o no expulsada del ordenamiento.

No obstante, también se ha señalado que esta Corporación es competente para examinar la constitucionalidad de un precepto de orden legal que ha sido derogado -tácita, expresamente o de forma orgánica-, siempre que no haya perdido su eficacia, es decir, si continúa proyectando sus efectos dentro del ordenamiento.[3]

En sentencia C-540 de 2008,[4] se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la ley 33 de 1985, disposición que había sido derogada por la Ley 100 de 1993. Para resolver el asunto, la Corte se remite a la sentencia C-392 de 1995, dónde se estableció la posibilidad de valorar constitucionalmente una norma derogada en la medida que ésta se encuentre aún produciendo efectos jurídicos.

Al respecto, expresó: “es posible la valoración de constitucionalidad de normas derogadas, cuando se estime que las mismas, pese a la derogatoria, están produciendo o pueden llegar

a producir efectos jurídicos. Así ha sostenido [la Corte Constitucional] que ‘... es menester que, a cambio de precipitar una inhibición que podría hacer viable la efectiva aplicación de la norma contraria a la Carta, la Corporación determine si, pese a la derogación del precepto acusado o revisado, éste sigue produciendo efectos, pues en caso de ser así, lo indicado es decidir, mediante fallo de mérito, acerca de la inexecutableidad planteada...’.

Recientemente, en sentencia C-775 de 2010[5] la Corte señaló:

“Es claro que normas que ya no están en el ordenamiento jurídico por decisión expresa o tácita del legislador ordinario o extraordinario no pueden ser objeto del control de constitucionalidad, por cuanto su exclusión del mundo jurídico ya se produjo y, como tal, carece de fundamento contrastar la disposición con la Constitución, toda vez que la supremacía e integridad de la normativa superior no está en juego. Por tanto, no se puede confundir el control de constitucionalidad con el análisis sobre la vigencia de una determinada norma, estudio éste que debe ser previo a aquel, toda vez que carece de lógica que la Corte Constitucional expulse del ordenamiento jurídico una disposición que por la voluntad política del legislador ya no hace parte de él (...)

La regla anterior tiene una excepción que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de elaborar, al admitir que el análisis sobre la vigencia de una disposición no debe estudiar simplemente si ella ha sido derogada, también debe indagar si, pese a su exclusión del ordenamiento, la misma sigue proyectando sus efectos, evento en el cual, pese a que el precepto ya no haga parte del ordenamiento jurídico, a la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus funciones de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución, le compete realizar el análisis correspondiente, para determinar su compatibilidad con los preceptos superiores y en caso de encontrarla incompatible con el ordenamiento constitucional, impedir que sus efectos se sigan irradiando.”

De otra parte, en lo concerniente a aquellos preceptos que han perdido su vigencia durante el trámite del proceso de constitucionalidad, en sentencia C-1115 de 2001[6] la Corte expresó: “si no se entendiera que la Corte mantiene su competencia cuando las disposiciones transitorias han sido demandadas antes de la expiración de su término, de ordinario una serie de leyes y normas quedarían por fuera del control constitucional, pues todas aquellas cuya vigencia fuera menor al tiempo que dura el trámite del proceso en la

Corte Constitucional, resultarían ajenas a revisión por tal razón. Posibilidad que repugna a la intención del constituyente y a la noción misma de Estado de Derecho que acoge nuestra Carta Fundamental”.

En esa oportunidad, consideró la Corte que su competencia persistía en aquellos casos donde el precepto acusado había perdido vigencia pero al momento de ser demandado se encontraba vigente y continuaba produciendo efectos jurídicos, en virtud del principio de la “perpetuatio jurisdictionis”.

Bajo ese entendido, puede la Corte conocer de una norma que se ha excluido del ordenamiento jurídico en la medida que la misma siga produciendo efectos. Con fundamento en lo anterior, la Sala examinará si el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 continúa produciendo efectos a pesar de su derogatoria expresa.

El párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 establece que “Para efectos de los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de controles y en general el régimen jurídico aplicable, la ANTV, se asimila a un establecimiento público del orden nacional, salvo lo previsto en la presente ley”.

Este párrafo hace parte del capítulo I relacionado con la naturaleza y funciones de la Autoridad Nacional de Televisión y del artículo 2, que tiene el siguiente contenido normativo: (i) señala la naturaleza jurídica, (ii) el objeto, y (iii) el alcance de la autonomía de la que goza la entidad.

Sin embargo, esta disposición a la que pertenecen las expresiones demandadas, fue derogada por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012.

3.3.3.1. Tal como se indicó en la sentencia C-901 de 2011[7], “(...) la derogación viene del latín derogare que significa la revocación parcial de la ley, que se distingue de la abrogación que alude a la supresión completa de una ley”. Su consecuencia es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de la expedición de una norma posterior[8]. Esta labor, puede ser desarrollada por el Congreso, competente para derogar las leyes en virtud del principio democrático, de diferentes formas, como se explicó en la misma providencia en concordancia con los artículos 71 y 72 del Código Civil:

“(…) en la derogación expresa el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca. La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone ‘que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva’[9].

Por su parte, la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender su aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia[10].”

3.3.3.2. En esta oportunidad, se observa que ha operado una derogación expresa del párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 en virtud de la expedición del artículo 198 de la Ley 1607[11] -reforma tributaria-.

Como sostiene el Ministerio Público, para esta Sala resulta extraño que, aunque el contenido de la reforma tributaria no hace referencia al régimen jurídico de los establecimientos públicos en general y excluye del ordenamiento jurídico la disposición acusada. No obstante lo anterior, debe la Sala examinar si pese a la pérdida de vigencia, el mencionado párrafo sigue produciendo efectos, lo que activaría la competencia de este tribunal.

3.3.4. El párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 continúa produciendo efectos

En el presente caso, aunque algunos intervinientes[12] coinciden en señalar que en la actualidad, el párrafo acusado dejó de integrar el ordenamiento jurídico y de producir efectos, para esta Sala ello no resulta claro.

3.3.4.1. En efecto, es posible que, durante el tiempo de vigencia de la norma, las actuaciones, contratos, ejecuciones presupuestales, vinculaciones de funcionarios realizadas bajo el régimen de los establecimientos públicos se encuentren vigentes o hayan producido efectos que se extiendan más allá de la derogatoria de la norma.

3.3.4.2. Así las cosas, ante la duda sobre los efectos jurídicos de la norma y teniendo en cuenta que el precepto acusado perdió vigencia después de presentarse la demanda[15], en aplicación del principio de la perpetuatio jurisdictionis, la Sala mantiene su competencia y se pronunciará sobre los cargos presentados contra el citado precepto.

3.4. APTITUD DE LA DEMANDA

3.4.1. Teniendo en cuenta que para algunos de los intervinientes la demanda presentada no reúne los requisitos señalados por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, cuya presencia es necesaria para que haya lugar a un verdadero debate constitucional y se produzca un pronunciamiento de fondo sobre las cuestiones planteadas, es necesario determinar si los cargos formulados por el demandante carecen o no de claridad, pertinencia y suficiencia.

3.4.2. Al respecto, cabe recordar que si bien la acción de inconstitucionalidad es pública y corresponde al ejercicio de un derecho político del cual son titulares los ciudadanos colombianos en ejercicio, “es necesario encontrar un equilibrio entre tales características y la necesidad de una demanda en forma que permita proferir un fallo de fondo, porque en ningún caso ha de entenderse que el control que ejerce la Corte Constitucional con motivo de una demanda de inconstitucionalidad es oficioso. Por lo tanto los ciudadanos han de cumplir una carga argumentativa mínima en las acusaciones formuladas, pues en torno de tales acusaciones se estructura el debate constitucional que debe ser resuelto en la sentencia proferida por esta Corporación”. [16]

3.4.3. De conformidad con la jurisprudencia constitucional,[17] los cargos planteados por el demandante, deben ser:

(i) Claros, en cuanto exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta;

(ii) Ciertos ya que la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente deducida por el actor, así, el ejercicio de la acción supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, técnica de control que difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes que no han sido suministradas por el legislador para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden;

(iii) Específicos, en la medida de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutableidad a partir de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan;

(iv) Pertinentes, lo que quiere decir que el reproche formulado debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado, por lo que son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción para resolver un problema particular como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico, tampoco prosperan las acusaciones que fundan el reparo en un análisis de conveniencia, calificándola de innecesaria o reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos; y

(v) Suficientes, en cuanto implica una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte.

Sobre este último requisito, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “la suficiencia del cargo hace relación a la necesidad de que el mismo ofrezca al juez constitucional un argumento que genere una mínima sospecha sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada. El cargo debe plantear los elementos mínimos de convicción que siembren en el juez una duda inicial y relevante sobre la discordancia constitucional de la norma acusada. (...) La exigencia de suficiencia del cargo de inconstitucionalidad no impone al demandante una obligación argumentativa exhaustiva, equivalente a la que pesa sobre el juez que adelanta el análisis de constitucionalidad, sino la formulación de un problema jurídico que avizore por lo menos preliminarmente la declaración de inconstitucionalidad de la norma.”[18]

3.4.4. Si bien los anteriores requisitos deben ser verificados por el magistrado sustanciador al admitir la demanda, dicho análisis inicial tiene un carácter provisional en la medida que no tiene la exigencia y el rigor “de aquél que debe realizarse al momento de entrar a decidir sobre la exequibilidad de los enunciados o de los contenidos normativos acusados. No obstante, en virtud del principio pro actione las eventuales falencias que presente el libelo acusatorio han de ser interpretadas en el sentido que permitan proferir un fallo de fondo para no hacer nugatorio el derecho ciudadano a impetrar la acción pública de inconstitucionalidad”. [19]

3.4.5. En este caso, aunque en su demanda el ciudadano no es claro al indicar en qué sentido se afecta el principio de unidad del Estado y el sistema de pesos y contrapesos al equiparar la ANTV a un establecimiento público, ni en qué forma se podrían evadir las responsabilidades de la entidad, se advierte que los cargos van encaminados a cuestionar, de manera clara, cierta, suficiente, pertinente la autonomía y la independencia de la ANTV, la cual, a su juicio, se ve menoscabada (i) al equiparar al nuevo organismo a un establecimiento público y (ii) al incluir al Ministro de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en su junta directiva. Lo anterior, impediría que la autoridad ejerza sus tareas de forma autónoma e independiente, en la medida que su configuración legal la sitúa bajo la dirección y control del ejecutivo.

3.4.6. En este orden de ideas, en virtud del principio pro actione [20] que inspira este tipo de procesos y dado que de los cargos contra el parágrafo 1 del artículo 2 y el literal a) del artículo 4 de la Ley 1507 de 2012 se derivan acusaciones precisas de inconstitucionalidad

(afectación de la autonomía e independencia del ente regulador del servicio público de televisión), la Corte concluye que debe abordar un examen de fondo por cuanto se exponen los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad del precepto objeto de reproche.

Respecto de la certeza del cargo, esta Corporación ha sostenido:

[Que] las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.(Negrilla fuera de texto)[21]

En este caso, el actor parte de un supuesto subjetivo relacionado con un eventual incumplimiento del pago de las prestaciones económicas como consecuencia de la situación financiera o de la ineficiencia de las autoridades destinadas para ello. Además, se basa en juicios de conveniencia y no aporta elementos de juicio suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hacer necesario un pronunciamiento por parte de la Corte.

Así las cosas, la Corte se inhibirá para decidir sobre el cargo expuesto en relación con la vulneración de los artículos 48 y 53 de la Constitución.

3.5. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.5.1. De conformidad con el artículo 114 de la Carta Política, al Congreso de la República, como representante de la rama legislativa del poder público, le corresponde, dentro de sus funciones, hacer las leyes. En esta medida y en ejercicio de dicha facultad, el legislador es el titular de la llamada “potestad organizatoria cuya manifestación primordial es la

formulación del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa, en sus elementos configurativos y en el conjunto de éstos[22]”.[23]

En efecto, el artículo 150 de la Constitución, en su numeral 7, dispone que le corresponde al Congreso “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.

3.5.2. En relación con esta atribución del Congreso, la Corte ha precisado que al legislador le corresponde tanto la determinación de la estructura de la administración nacional, como la de sus elementos definiendo así las tipologías de las entidades y organismos que la conforman y sus interrelaciones respectivas.[24] Aunado a lo anterior, se ha dicho que “también corresponde al Congreso de la República la creación de los distintos organismos y entidades y la definición, respecto de cada uno de ellos, de sus objetivos generales y de la correspondiente estructura orgánica y dentro de ella la previsión de las relaciones entre órganos y elementos internos. Así mismo, asisten al Congreso las consecuentes potestades de fusión, transformación y supresión de los organismos que él mismo crea[25]”[26].

3.5.3. Ahora bien, este Tribunal ha considerado que la función de determinar la estructura de la administración nacional, no comprende únicamente la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control’[27], así como también ‘regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras’.[28]”[29]

3.5.4. En igual forma, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer:

“la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o

sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas'[30], ii) la mención hecha en el artículo 150-7 comprende así mismo no solo la enumeración de los tipos de organismos que, a partir de los enunciados constitucionales y del ejercicio de las potestades que el propio texto superior atribuye al Congreso, determine la ley, sino también la ubicación de los organismos en el conjunto de la administración y la relación entre ellos[31], iii) conforme a lo dispuesto por el artículo 150-7 superior la creación de organismos llamados a integrar la administración nacional corresponde de manera privativa a la ley[32], de la misma manera que es a ella a quien se le asigna específicamente la creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta [33], iv) la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior[34]."[35]

3.5.5. De otra parte, aunque es claro que las atribuciones antes reseñadas, relacionadas con la determinación de la estructura de la administración nacional, son competencia exclusiva de la ley, las mismas pueden transferirse en los términos del artículo 150 Superior, al Presidente de la República.[36]

3.5.6. En este entendido, el Presidente de la República podrá, de conformidad con lo consagrado en los numerales 15 y 16 del artículo 189, "Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales" o "Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales" "de conformidad con la ley"[37] o "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley"[38]

Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que "Solo a la ley compete determinar inicialmente la estructura de la Administración (...), y que si bien el Presidente de la República como Legislador extraordinario puede llegar a fijar los elementos de la estructura orgánica de una entidad, éste no puede autoconferirse facultades para determinar dicha estructura orgánica por fuera de los precisos límites temporales del artículo 150-10 superior[39]".[40]

3.5.7. Ahora, la Ley 489 de 1998[41] desarrolla la regla constitucional del artículo 150-7, según la cual al Congreso Nacional mediante ley le corresponde crear las entidades del orden nacional señalando sus objetivos generales y estructura orgánica.

3.5.8. Con relación a la noción de estructura orgánica, el artículo 50 de la citada ley[42] señala que “la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica y así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda”. Así mismo, indica que la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos: la denominación, la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, la sede, la integración de su patrimonio, el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares.

En la sentencia C-306 de 2004, la Corte expuso sobre este tema lo siguiente:

“7.10. Así, cuando se crea una entidad o cuando de la escisión de una existente surgen nuevas entidades, ese proceso de “creación” lleva implícito la precisión de sus objetivos y de su estructura orgánica y, por lo tanto, la regulación de todos los elementos del órgano; esto es, la determinación de su naturaleza jurídica, la composición del ente, las competencias atribuidas a la nueva entidad a través de las cuales llevará a cabo los objetivos que el mismo ordenamiento jurídico le asigna, la integración de su patrimonio - como atributo de su personalidad jurídica -, el régimen jurídico de sus actos y contratos y, finalmente, la definición del régimen jurídico de los servidores a través de los cuales va a actuar, que, por lo demás, incluye el señalamiento de los órganos de dirección y administración y la forma de integración y designación de sus titulares.

7.11. Este criterio organicista, que reconoce al individuo como la piedra angular de la personalidad jurídica del órgano, y que condiciona la existencia de éste a la presencia de sus elementos esenciales: conjunto de personas, unos bienes, la organización de personas y bienes, y un objetivo por desarrollar, es sin duda acogido por nuestra Constitución Política en diferentes escenarios normativos. Inicialmente, en el campo de la imputación jurídica, a través del artículo 90, al erigir el concepto del daño antijurídico causado por las autoridades públicas como el fundamento de la responsabilidad del Estado, y ratificar la

responsabilidad patrimonial de sus agentes que obran con dolo o culpa grave en el cumplimiento de sus funciones. Luego, en el terreno de la organización del Estado, en los artículos 113 y 123, al otorgarle el calificativo de órganos a todas las entidades que representan al Estado Colombiano y que contribuyen a la realización de sus fines - Ramas del Poder Público y demás entidades autónomas e independientes -, y al consagrar que sus integrantes son servidores públicos y que se encuentran al servicio del Estado y de la comunidad. Finalmente, también en el escenario propio de la organización administrativa, cuando en el artículo 210, al hacer mención a las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios, dispone que dichas dependencias administrativas deben ser creadas por ley, y que corresponde también a la ley establecer su régimen jurídico y la responsabilidad de sus directivos - llámense presidentes, directores o gerentes -.

7.12. En concordancia con el fundamento constitucional citado, el legislador ha desarrollado el concepto de estructura orgánica partiendo del supuesto de que el mismo incluye la definición de los elementos del órgano, es decir, lo relacionado básicamente con su régimen jurídico, patrimonial y de personal. Ciertamente, en desarrollo del artículo 150-7 de la Carta, que otorga competencia al legislador para crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional y para señalar sus objetivos y estructura orgánica, el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, al definir lo que se entiende por contenido de los actos de creación de una entidad, dispone expresamente que la estructura orgánica de un organismo comprende la determinación de los siguientes elementos: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

(...)

Dentro de los anteriores parámetros constitucionales, el deslinde competencial corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias. Así, entre más detallado y preciso sea el señalamiento de las competencias de un órgano, menor es el espacio para la concreción reglamentaria de las funciones que corresponden a sus distintos

empleos”.[43] (Subrayas fuera de texto).

3.5.9. De otra parte, esta libertad de configuración no es absoluta, toda vez que en su ejercicio el legislador debe garantizar la vigencia de un orden justo y no pueden desconocer los principios, valores, garantías y derechos consagrados en la Constitución. En consecuencia, aunque legítimamente puede imponer restricciones y cargas a los administrados, las medidas adoptadas deben obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Sobre el particular, la Corte ha sostenido[44]:

“[E]l Legislador goza de amplia libertad para definir el régimen procedimental de los juicios, actuaciones y acciones a que da lugar el derecho sustancial, de acuerdo a razones de política legislativa, comoquiera que el Constituyente, al tenor de lo preceptuado en los numerales 1º. y 2º. del artículo 150 de la Carta, le ha conferido en esa materia, un amplio margen de apreciación discrecional.

Como lo ha señalado esta Corporación en numerosas decisiones[45], en las materias en las que compete al Congreso de la República “expedir códigos en todos los ramos de la legislación,” este goza de una importante “libertad de configuración legislativa,” a la que son inherentes mayores prerrogativas de valoración y de regulación normativa, pues, sin ella, no sería posible que, mediante el desarrollo de la función de “expedir las leyes,” pudiese atender los requerimientos y particularidades propias de las cambiantes exigencias de la realidad nacional.

Esto no significa obviamente que el Congreso pueda configurar a su arbitrio o de manera caprichosa los procesos, pues -ciertamente- la Constitución reconoce a todo ciudadano el derecho a la igualdad (CP art. 13), por lo cual las regulaciones legales deben ser razonables y proporcionadas, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado en numerosas sentencias[46].

Ahora bien, en la medida en que la propia Constitución atribuye al órgano legislativo la atribución de legislar en esta materia, es entendido que el Congreso tiene amplia discrecionalidad para regular los procesos y procedimientos judiciales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política.

Así, pues, corresponde a ese órgano político evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos integrantes de los procedimientos mediante los cuales se adelanten los procesos judiciales”.

3.5.10. Así las cosas, es el legislador el llamado a determinar la estructura de la administración, no sólo a través de la creación, fusión o supresión de entidades sino también de su organización administrativa, es decir, su denominación, naturaleza jurídica, régimen, entre otros aspectos, de conformidad con los parámetros constitucionales.

El actor expone que el párrafo acusado desconoce los artículos 1, 2, 6, 113, 209, 210, 338 de la Constitución.

3.6.1. Considera que equiparar la Autoridad Nacional de Televisión a un establecimiento público del orden nacional, en lo concerniente a los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de control y otros aspectos, desconoce elementos sustanciales de la estructura del poder público y los principios constitucionales de autonomía e independencia, propias de esa entidad, lo que le impide alcanzar los fines del Estado.

Igualmente, señala que el párrafo acusado desconoce el artículo 6 ya que conduce a la disfuncionalidad del sistema en la medida que su interpretación y aplicación genera fricciones y colisiones entre el sector central y la nueva agencia. En esa perspectiva, expone que se vulnera también el artículo 29 Superior por cuanto la concepción de la ANTV como establecimiento público “impide que las funciones de regulación, control y ejecución de los funcionarios de este organismo especializado, puedan saber con certeza, cuáles son sus responsabilidades y las consecuencias que se generan en razón de sus omisiones y/o extralimitaciones”.

En lo que tiene que ver con el artículo 113 Superior, expone que asimilar a la nueva autoridad televisiva con un establecimiento público “deriva en un acto que cercena el sistema de frenos y contrapesos y controles, en la medida en que no mantiene como elemento nodal, la precisa identificación de las distintas funciones de cada una de las ramas del poder público y las que se le asignaron al nuevo ente creado por el artículo 1 de la Ley 1507 de 2012”. En consecuencia, aduce, la ANTV no podrá ejercer sus tareas de forma autónoma e independiente por encontrarse bajo la dirección y control del ejecutivo.

De otra parte, considera que el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 viola de forma directa los artículos 209 y 210 de la Constitución Política al desconocer el principio de descentralización por servicios y desnaturalizar el régimen jurídico y la naturaleza técnica y administrativa de la ANTV. Al respecto, anota que la descentralización por servicios, no puede ser usada para regular las relaciones entre el sector central y la ANTV toda vez que por ser un bien social, la televisión exige una relación más democrática entre el ejecutivo y aquella.

Finalmente, señala que viola el artículo 338 de la Constitución Política, por desconocer el principio de descentralización por servicios, en la medida que transforma el régimen jurídico y la naturaleza técnica y administrativa, al imponerle a la ANTV la obligación de que su presupuesto anual sea aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo exigido en la Ley Orgánica de Presupuesto.

3.6.2. En este caso, se observa que no obstante el actor eleva diversos cargos contra el párrafo, todos se dirigen a cuestionar la autonomía y la independencia que, a su juicio, debe tener la Autoridad Nacional de Televisión y que el precepto, tal como está redactado, reduce.

3.6.3. Para resolver las anteriores acusaciones la Sala resalta que las características fijadas por la Carta Política a la Comisión Nacional de Televisión – hoy en liquidación –, se extinguieron con el Acto Legislativo 02 de 2011. Es decir, el rango constitucional del órgano regulador del servicio público de televisión desapareció del ordenamiento jurídico.

Para reemplazar a la Comisión, el Acto Legislativo, en su artículo 3, otorgó al Congreso un término de seis meses para expedir las “normas mediante las cuales se defina la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión”.

Al analizar la constitucionalidad del citado acto legislativo, esta Corporación, en sentencia C-170 de 2012[47], consideró respecto a la autonomía del ente regulador, que la misma no era un pilar básico de la Constitución. Sobre el punto indicó lo siguiente:

“(…) aún cuando efectivamente el sistema de frenos y contrapesos, la garantía de

realización de los derechos y el carácter democrático y pluralista del Estado son, como se ha visto, elementos estructurales de la Constitución, de ellos no se deriva que para su vigencia sea imprescindible la existencia de una entidad con autonomía administrativa, patrimonial y técnica encargada de regular la televisión, y menos aún que al eliminarse su naturaleza constitucional la Carta Política de 1991 pierda su esencia para transformarse en una completamente diferente. Por el contrario, observa la Sala que se está ante un buen ejemplo de lo que NO puede ser catalogado como un eje estructural o fundamental de la Constitución.

(...)

En este orden de ideas, el argumento histórico no demuestra que la existencia de una entidad autónoma a cargo del servicio de televisión cuando se hace uso del espectro electromagnético pueda ser calificada como eje estructural en la Constitución.

Adicionalmente, la Corte observa que en el constitucionalismo colombiano no ha sido una tradición la presencia de una entidad de esa naturaleza, ni advierte elementos empíricos que demuestren que ha sido una institución de profundo arraigo en la sociedad colombiana. Se trató, más bien, de un ejercicio exploratorio del Constituyente de 1991, concebido con la fundada esperanza de que el servicio público de televisión estuviera blindado de indebidas presiones externas por parte de sectores económicos, políticos y especialmente del Ejecutivo, pero cuya regulación específica y diseño institucional, como se verá luego, se confió en todo caso al Legislador.

En cuanto al argumento sistemático, la Corte no encuentra un vínculo de conexidad directo y necesario entre los referentes normativos invocados y la imprescindible existencia de un órgano de naturaleza constitucional encargado de regular el servicio de televisión. La sola referencia a los artículos 1º (carácter democrático, participativo y pluralista del Estado), 2º (fines esenciales del Estado), 3º (soberanía popular), 20 (libertad de expresión e información) y 113 de la Constitución (separación de poderes), no es suficiente para concluir que la autonomía del órgano regulador de la televisión, cuando se utiliza el espectro electromagnético, es un principio fundante del estatuto supremo.”

3.6.4. Bajo ese entendido, el legislador gozaba de toda la libertad de configuración para crear una entidad que, en conjunto con diferentes autoridades del sector de las Tecnologías

de la Información y las Comunicaciones, TIC, se encargara de regular la televisión en Colombia.

En efecto, en cumplimiento del mandato del citado acto legislativo y sin perder de vista la importancia, el impacto y la capacidad de penetración de ese medio de comunicación y su incidencia en la sociedad, el legislador consideró necesario dotar de características especiales a la nueva entidad reguladora de este servicio público, denominada Autoridad Nacional de Televisión. Al respecto se extraen los siguientes apartes consignados en el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley 168 de 2011 Senado, 106 de 2011 Cámara (hoy Ley 1507 de 2012):[48]

“Tal Agencia, sin replicar la magnitud de la Comisión Nacional de Televisión, estará orgánicamente estructurada para proteger los valores constitucionales mencionados, sin necesidad de depender jurídica ni materialmente del gobierno de turno.

Por otra parte se transferirán funciones, desde una óptica misional, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones “en materia de control y vigilancia del régimen de prestación del servicio”, la Comisión de Regulación de Comunicaciones “en materia de regulación económica de mercados”, la Agencia Nacional del Espectro “en relación con la planeación, atribución y control del espectro radioeléctrico para televisión”, y la Superintendencia de Industria y Comercio “en materia de prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales”.

Para simplificar su régimen jurídico, se prevé que para efectos de los actos, contratos, servidores, regímenes presupuestal y tributario, sistema de controles, y en general el régimen jurídico aplicable, la ANTV se asimila a un establecimiento público del orden nacional, salvo lo previsto en la presente Ley.

Por su parte, en aras de garantizar la independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones y en la toma de decisiones, así como la solvencia moral de sus miembros, se establece que la ANTV tendrá una Junta, denominada Junta Nacional de Televisión, integrada por personas de las más altas calidades y experiencia.

En razón de la importancia de las funciones que ejecutará la ANTV, se establece que las mismas serán de dedicación exclusiva, sin que su remuneración supere a la de un experto

comisionado de la CRC.

Consideramos entonces que la modificación propuesta concilia de la mejor manera tres intereses en juego: i) el acomodamiento institucional a la realidad convergente; ii) la necesidad de garantizar el acceso igualitario al espectro, las libertades de expresión e información, y el pluralismo informativo; y iii) la reducción de costos institucionales como instrumento para liberar recursos al desarrollo mismo de la televisión, sin sacrificar valores y principios constitucionales de la más alta importancia para la sociedad colombiana y el Estado.”

3.6.5. Así, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1507, la Autoridad Nacional de Televisión fue creada como una “Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones”.

La ANTV está conformada por una Junta Nacional de Televisión, integrada por los miembros señalados en el artículo 4 y es apoyada financieramente por el Fondo para el Desarrollo de la Televisión (FONTV) regulado en el artículo 16.

El objeto de esta entidad, es brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, así como evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley. También es el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes y dirigirá su actividad dentro del marco jurídico, democrático y participativo que garantiza el orden político, económico y social de la Nación.

De conformidad con la ley, el alcance de su autonomía tiene como fin permitirle a la Autoridad desarrollar libremente sus funciones y ejecutar la política estatal televisiva.

Sus funciones, de acuerdo con el artículo 3, son:

(i) De administración del espectro electromagnético, en la medida que le corresponde adjudicar las concesiones y licencias de servicio, espacios de televisión, de conformidad con la ley; promover y desarrollar la industria de la televisión; y coordinar con la ANE los asuntos relativos a la gestión, administración y control del espectro radioeléctrico;

(ii) De vigilancia y control, ya que está facultada para sancionar cuando haya lugar a quienes violen con la prestación del servicio público de televisión, las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños;

(iii) De asesoría, ya que debe asistir, colaborar y acompañar en lo relativo a las funciones de la ANTV, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la preparación y atención de las reuniones con los organismos internacionales de telecomunicaciones en los que hace parte Colombia; y asistir al Gobierno Nacional en el estudio y preparación de las materias relativas a los servicios de televisión.

3.6.6. Como se puede observar, en el presente caso el legislador, consideró de manera razonable y proporcional, en virtud de la importancia de sus funciones, tomar las medidas necesarias para garantizarle la autonomía e independencia para el correcto funcionamiento.

3.6.7. En relación con el concepto de autonomía[49], este Tribunal ha sostenido que se trata de un atributo (i) limitado, por cuanto incluso las entidades autónomas están sujetas a algún tipo de control directo o indirecto por parte de la autoridad central, y (ii) variable, ya que el grado de autonomía depende del alcance de los intereses que puedan verse afectados en un momento determinado. Sobre el tema, ha dicho:

“La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por sí mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por

la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 187 C.N.).”[50]

Adicionalmente, la autonomía de una entidad puede verse limitada por la incidencia que tengan sus funciones sobre bienes jurídico constitucionales cuya protección supere el ámbito de su competencia. Al respecto, en la sentencia C-894 de 2003[51], esta Corporación sostuvo:

“la proyección del bien jurídico protegido determina el alcance de la autonomía en el ejercicio de una función encargada a una entidad estatal. A este respecto, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades, y en relación con diversas materias. Una de ellas ha sido, precisamente, la distribución de competencias medioambientales, entre las entidades territoriales y las autoridades centrales. En tales casos, ha reiterado que uno de los parámetros de análisis de constitucionalidad, por presunta violación de la autonomía de una entidad, consiste en establecer si el asunto ambiental, objeto de la respectiva función, trasciende el ámbito municipal, departamental, o regional. Según este parámetro, el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido”.

Respecto del papel que juega la televisión en la sociedad contemporánea, el cual llega al punto de incidir en la cotidianidad, en la formación de la opinión pública e incluso impactar de manera positiva o negativa en los procesos de “consolidación o debilitamiento de las democracias”[52], esta corporación ha sostenido:

“La televisión, sobra decirlo, 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

libertada de acceso y el pluralismo que caracterice 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. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí solo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente"[53].

3.6.9. Ahora bien, para preservar una correcta prestación de este servicio público, es necesario que las respectivas entidades competentes cuenten con suficiente autonomía e imparcialidad. Por este motivo, este Tribunal ha destacado la importancia de que el órgano encargado de la regulación de este servicio público goce de autonomía, entendida ésta como una "garantía institucional" "cuyo propósito no es otro que evitar la injerencia de sectores políticos o económicos, conservando su carácter de bien social y comunitario encaminado a la formación de una opinión libre."[54]

Igualmente, la imparcialidad es requerida en la medida que estas entidades se encargan de la administración del espectro electromagnético, al cual, de conformidad con el artículo 75 Superior, debe accederse en igualdad de oportunidades.

3.6.10. Sin perjuicio de lo anterior y sin desconocer que se trata de entidades de origen y naturaleza distinta, para esta Sala son perfectamente aplicables las consideraciones hechas en su momento por esta Corporación en la Sentencia C-170 de 2012, relacionadas con la no afectación de los principios democrático y de separación de poderes como consecuencia de la limitación de la autonomía del ente regulador de la televisión, lo que permite concluir que incluso en el régimen anterior, se admitían limitaciones a este órgano. Los apartes pertinentes a continuación se transcriben:

"En el ordenamiento constitucional colombiano la autonomía reconocida a la entidad concebida para el manejo de la televisión no sólo fue limitada y sujeta a diversos controles[55], sino que su regulación puntual se confió al Legislador.

(i) En primer lugar, dicha autonomía no tuvo la entidad suficiente para minar la potestad normativa del Legislador ordinario sino que, por el contrario, fue este el encargado de señalar su alcance y contornos concretos. Nótese cómo el artículo 76 de la Carta, en su versión original, dispuso que el organismo a cargo de la intervención estatal en el espectro electromagnético quedaría sujeto a un “régimen legal propio”, para lo cual “desarrollará y ejecutará” los planes y programas del Estado. Por su parte, el artículo 77 advirtió que la dirección de la política que en materia de televisión “determine la Ley”, estaría a cargo de dicho organismo; e igualmente añadió que “la Ley” dispondría lo relativo al nombramiento de los otros miembros y regularía la organización y funcionamiento de la entidad, a la que se llamaría luego Comisión Nacional de Televisión (en adelante CNTV)[56].

El Constituyente se abstuvo de asignar competencias puntuales y prefirió que fuera el Congreso el encargado de fijar la política en materia de televisión y lo concerniente a la organización y funcionamiento del organismo rector. En este sentido la Corte ha destacado que al Legislador compete “trazar las directrices de la política televisiva”, cumpliendo así un rol que bien puede calificarse de “decisivo y trascendental”[57].

En otras palabras, la CNTV fue concebida como un organismo “de ejecución y desarrollo de la política trazada por el Legislador”, cuyas funciones “se ejercen de manera subordinada a la ley”[58], según las voces de los artículos 76 y 77 de la Carta Política en su versión primigenia.

(ii) En segundo lugar, cuando se hace referencia a la autonomía del organismo a cargo de la televisión, “es necesario entender que la misma sólo se exhibe frente a las autoridades administrativas del Estado -y, por extensión, frente a cualquier organismo, entidad o grupo de presión capaz de incidir en la adopción de medidas concretas-”, mientras que en relación con el Legislador, “cuando éste fija las pautas generales y diseña las políticas fundamentales en la materia, (...) debe plena obediencia y sumisión”[59]. Es por ello por lo que la Corte ha reconocido que aún cuando la CNTV mantiene una autonomía orgánica y funcional, en particular frente al Gobierno, aquélla “no se predica de la Constitución ni de la Ley”[60].

Similares consideraciones fueron expuestas en la Sentencia C-1001 de 2007, cuando la Corte recordó que esa autonomía “significa simplemente que el ejercicio de sus funciones

se adelanta con independencia de las demás entidades que no tienen injerencia sobre ella, como es el caso de las autoridades administrativas, pero con sujeción a la voluntad de la Ley de acuerdo a lo prescrito por los artículos 76 y 77 superiores”.

(iii) En tercer lugar, la autonomía administrativa, patrimonial y técnica, se concretó en dos aspectos centrales para el manejo de la televisión: de un lado, “la no subordinación a las determinaciones adoptadas por otras entidades en lo que se refiere al ejercicio de sus competencias”; y de otro, “el no sometimiento al principio de jerarquización propio de la administración pública, por tratarse de una entidad que no se encuentra adscrita o vinculada a otro órgano del sector central”, siempre teniendo claro que ello “no excluye el deber de colaboración armónica” con las demás autoridades e instituciones del Estado[61].

Al respecto la jurisprudencia ha señalado:

“La autonomía administrativa, patrimonial y técnica de la Comisión Nacional de Televisión es una atribución que le permite al organismo desarrollar libremente sus funciones, pero no implica una emancipación del ordenamiento jurídico. Como ente ejecutor de la política estatal televisiva, la Comisión es un organismo integrado a la estructura administrativa del Estado que desempeña sus funciones sujeta a la voluntad de la Ley, nunca fuera de ella”[62]. (Resaltado fuera de texto)

En la misma dirección la Corte ha sostenido que la Constitución “en ningún momento pretendió aislar a la entidad de otros órganos del Estado que por naturaleza manejan la política del servicio de telecomunicaciones a nivel general”[63]. Tampoco significa que “la CNTV no esté obligada a ejercer sus funciones de manera coordinada y armónica, bajo un sustento exclusivamente técnico, con el Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”[64].

(iv) Finalmente, correspondió a una autonomía restringida por cuanto la Constitución sólo la atribuyó para regular la televisión cuando se utiliza el espectro electromagnético en su condición de bien público inajenable e imprescriptible (art. 75 CP). En los demás casos, por ejemplo “cuando se trata de la transmisión y recepción de servicios distintos al de televisión que empleen el espectro radioeléctrico, o de televisión emitida a través de un medio distinto al espectro electromagnético, la Constitución le otorga al legislador un amplio margen de configuración para definir el órgano de regulación, pudiendo asignarla a

un órgano distinto”[65].”

3.6.11. En ese orden de ideas, para esta Sala el grado de autonomía que el legislador otorgó a la Autoridad Nacional de Televisión en nada desborda los principios de proporcionalidad y razonabilidad, los cuales constituyen el límite a la libertad de configuración en este caso.

En efecto, se resalta que esta entidad es una de las encargadas de las funciones que le correspondían a la Comisión Nacional de Televisión en liquidación, en la medida que las funciones en materia de política pública; control y vigilancia; otorgamiento de concesiones; administración, gestión y control del espectro radioeléctrico, fueron asignadas al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones[66]. Las funciones de regulación del servicio de televisión quedaron a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)[67] con algunas excepciones a cargo del Ministerio y, las funciones que tienen que ver con la regulación de la competencia, a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio.[68]

Por tanto, al corresponderle tareas administrativas en la prestación del servicio público[69], su asimilación a un establecimiento público[70], en nada afecta la autonomía garantizada por el legislador para el ejercicio de sus funciones. Se recuerda que estos organismos gozan, por un lado, de autonomía administrativa, condición necesaria para una mayor agilidad y tecnificación en la prestación del servicio y por otro, de autonomía financiera y patrimonio público, lo que garantiza que maneja directamente su presupuesto.

Adicionalmente, se advierte que el párrafo 2 del mismo artículo, dispone que, no obstante asimilarse a un establecimiento público, “la ANTV no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente”.[71] Disposición que ratifica tanto la naturaleza especial de la ANTV como el grado de autonomía otorgada a la entidad para libre desarrollo de sus funciones. Bajo ese entendido, el régimen acordado en materia actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de controles y en general el régimen jurídico de los establecimientos públicos no excede las competencias del legislador ni limita el ejercicio de las funciones encomendadas a la entidad.

3.6.12. Así las cosas, teniendo en cuenta que la ANTV es una entidad creada por el

legislador en ejercicio de la libertad de configuración en materia de estructura de la administración, para ejercer funciones administrativas respecto del servicio público de televisión, las particularidades por él contempladas en cuanto al régimen jurídico aplicable a dicho órgano, en nada afectan los principios y valores constitucionales acusados por el demandante y mucho menos la autonomía reconocida para el cabal cumplimiento de sus funciones.

3.7. CARGOS CONTRA EL LITERAL A DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 1507 DE 2012

3.7.1. A juicio del actor, el literal a) del artículo 4 viola directamente el artículo 113 de la Constitución, en la medida que diluye de manera superlativa el sistema de pesos, contrapesos y controles, al concentrar y encapsular en el ejecutivo un gran poder de decisión, resultando inadecuado para la administración de un bien social como lo es la televisión. De manera que, en su criterio, la participación del Ministro de Tecnologías de la Información y de Comunicaciones en su condición de miembro activo de la Junta Nacional de Televisión, afectará la autonomía y libertad que se requiere para el manejo de la televisión en Colombia.

Igualmente, señala que la descentralización parte de la base de la existencia de un organismo superior, que estaría por encima de la propia ANTV. Por tanto, los asuntos previstos en el párrafo también demandado, serán objeto de decisión por parte de la Junta Nacional de Televisión, la cual será presidida por el Ministro de la Información y Tecnologías o por el Viceministro Delegado, circunstancia que impondría un condicionamiento desproporcionado y favorable, en toda y cada una de las actuaciones de la nueva autoridad televisiva, a los intereses del gobernante de turno.

3.7.2. Con relación a lo expuesto por el actor, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que en virtud del Acto Legislativo 2 de 2011 el Gobierno Nacional efectuó una distribución misional de las funciones de la Comisión Nacional de Televisión en liquidación, entre diferentes autoridades del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, incluyendo a la creada con la Ley 1507, denominada Autoridad Nacional de Televisión, ANTV.[72]

3.7.3. En segundo lugar, no puede perderse de vista que el servicio público de la televisión requiere para su realización del uso del espectro electromagnético, el cual, de acuerdo con

el artículo 75 Superior “es un bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado”, quien debe garantizar su acceso en igualdad de oportunidades.

3.7.4. Por tanto, cuando se trata del uso del espectro electromagnético, por mandato constitucional, las funciones de gestión y control corresponden al Estado, y en relación con la televisión, se desarrollan en conjunto, de un lado, por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al que le corresponde el manejo de la política del servicio público de las telecomunicaciones a nivel general y, por el otro, a la ANTV, entidad creada para ejecutar los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión.[73]

3.7.5. Ahora, la Junta Nacional de Televisión, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 1507, está integrada por los siguientes miembros no reelegibles:

“a) El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o el Viceministro delegado;

b) Un representante designado por el Presidente de la República;

c) Un representante de los gobernadores del país;

d) Un representante de las universidades públicas y privadas legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, acreditadas en alta calidad conforme a la publicación anual del SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior), con personería jurídica vigente, que tengan por lo menos uno de los siguientes programas: derecho, comunicación social, periodismo, psicología, sociología, economía, educación, negocios internacionales, administración financiera, pública o de empresas; ingeniería de telecomunicaciones, eléctrica, electrónica, mecatrónica, financiera, civil, de sistemas o mecánica; cine y televisión. Las universidades señaladas, además, deberán tener programas de maestría y/o doctorados en áreas afines con las funciones a desarrollar;

e) Un representante de la sociedad civil.”

3.7.6. De la norma se advierte que la presencia del Ministro en la junta, contrario a lo afirmado por el actor, no tiene la fuerza para afectar la autonomía de la entidad, en la

medida que su participación está contemplada en igual proporción con los otros miembros y la representación del Gobierno no constituye la mayoría.

Por el contrario, la conformación de la junta garantiza la correcta coordinación entre las entidades que conforman el sector, sobre todo, cuando el mandato constitucional del artículo 209 dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En el caso que se analiza, la presencia del titular del sector administrativo de las comunicaciones permite un mejor manejo, orientación y desarrollo de la política pública del Gobierno en materia de televisión, entre todas las entidades que comparten las funciones que antes correspondían a la Comisión Nacional de Televisión.

3.7.7. Así las cosas, que el Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones haga parte de la Junta Nacional de Televisión, lejos de afectar la autonomía de la ANTV, contribuye a que las funciones de las entidades del sector estén armonizadas con el fin de procurar el cumplimiento de los objetivos propios de cada organismo, y sobre todo, la eficiencia en la prestación del servicio de conformidad con las normas constitucionales y legales que lo rigen.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES el parágrafo 1 del artículo 2 y el literal a) del artículo 4 de la Ley 1507 de 2012 “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”, por los cargos examinados en esta Sentencia.

SEGUNDO. Declararse INHIBIDA para decidir de fondo, en relación con el cargo propuesto contra el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta Sentencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-580/13

NATURALEZA JURIDICA DE AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION E INTERVENCION DEL MINISTRO DE TECNOLOGIAS DE INFORMACION Y COMUNICACIONES EN JUNTA NACIONAL DE TELEVISION-Inhibición para decidir de fondo respecto del parágrafo 1° del artículo 2° y literal a) del artículo 4° de la ley 1507 de 2012 por incumplir requisito de pertinencia (Salvamento parcial de voto

Referencia: expediente D-9477

Demanda contra los artículos 2, parágrafo 1; 4 literal a) y 19 de la Ley 1507 de 2012, “por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, me permito presentar las razones que me llevan a salvar parcialmente el voto en esta ocasión.

La Sala Plena consideró que el cargo formulado por el demandante en contra del parágrafo 1° del artículo 2° y contra el literal a) del artículo 4° de la Ley 1507 de 2012 cumplía con los requisitos mínimos que activaban su competencia para emitir un pronunciamiento de fondo. Considero, por el contrario, que la Corte también debió inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de estas normas, pues el cargo formulado por el demandante asumía como parámetro de constitucionalidad unos atributos - autonomía e

independencia – que la Constitución vigente ya no reconoce a la entidad encargada de administrar el servicio público de televisión. En efecto, tales atributos estaban previstos en los artículos 76 y 77 C.P., donde el constituyente configuró los elementos que debía tener el organismo de derecho público al que le encomendó dirigir la televisión. Sin embargo, el Acto Legislativo No. 2 de 2011 derogó el artículo 76 y modificó el artículo 77 de la Carta, para establecer que, en adelante, la definición de la política en materia de televisión corresponderá al legislador. En ese orden de ideas, en tanto el cargo formulado afirma la incompatibilidad de las normas demandadas con contenidos constitucionales que ya no están vigentes, no cumplía con el requisito de pertinencia, razón por la cual no estaban dadas todas las condiciones que activaban la competencia de la Corte para pronunciarse de fondo en relación con esta norma.

Por lo anterior, me aparto de la declaratoria de exequibilidad del párrafo 1 del artículo 2 y del literal a) del artículo 4 de la Ley 1507 de 2012, adoptada en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia. Lo procedente era proferir un fallo inhibitorio, como el adoptado en el numeral segundo de la resolutive en relación con el cargo propuesto contra el artículo 19 de la misma ley, decisión que compartí.

Fecha ut supra

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

[1] Con iniciativa del Gobierno.

[2] Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

[3] Ver entre otras sentencias C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-540 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-801 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-309 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-714 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa

[4] M.P. Humberto Sierra Porto.

[5] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[6] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[7] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[8] Ver sentencia C-901 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[9] Sala de Casación Civil. Sentencia del 28 de marzo de 1984. Citada igualmente en la sentencia C-829 de 2001. La Corte Constitucional ha destacado que la derogación orgánica puede tener características de expresa y tácita, atendiendo que el legislador puede explícitamente indicar que una regulación queda sin efectos o que corresponde al intérprete deducirla, después de un análisis sistemático de la nueva preceptiva (sentencia C-775 de 2010).

[11] “ARTÍCULO 198. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el inciso 2o del artículo 9o, los artículos 14-1, 14-2, la expresión “prima en colocación de acciones” del inciso 1o del artículo 36-3, y los artículos 244, 246-1, 287, 315, 424-2, 424-5, 424-6, 425, párrafo 1o del artículo 457-1, 466, 469, 470, 471, 474, 498 del Estatuto Tributario, el artículo 5o de la Ley 30 de 1982, el artículo 153 de Ley 488 de 1998, el párrafo del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 6o de la Ley 681 de 2001, el artículo 64 del Decreto-ley 019 de 2012, los numerales 1 al 5 del inciso 4o y el inciso 5o del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 15 de la Ley 1429 de 2010, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, el Decreto número 3444 del 2009 y sus modificaciones, el artículo 28 de la Ley 191 de 1995, el párrafo 1o del artículo 2o de la Ley 1507 de 2012 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

PARÁGRAFO. Las disposiciones contenidas en los artículos 869 y 869-1 del Estatuto Tributario, entrarán en vigencia para conductas cometidas a partir del año gravable 2013”.

[12] La Autoridad Nacional de Televisión, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio Público.

[13] “Entendiéndose como impuesto de periodo, el impuesto que requiere de un determinado lapso de tiempo, por ejemplo el impuesto sobre la renta que requiere verificar

cual es el monto de la renta gravable existente entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.” Sentencia C-1006 de 2006 MP. Alfredo Beltrán

[14] Sentencia C-006 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell.

[15] La demanda se presentó el 11 de diciembre de 2012 y la norma fue derogada el 26 del mismo mes y año.

[16] Sentencia C-781 de 2007. M.P. Humberto Sierra Porto.

[17] Ver entre otras, las sentencias C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda y C-856 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[18] Sentencia C-1009 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[19] Sentencia C-781 de 2007. M.P. Humberto Sierra Porto.

[20] Según este principio, “el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte”.(Sentencia C-508 de 2008, MP. Mauricio González Cuervo). Al respecto ver las Sentencias C-451 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-480 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño y C-1052 de 2001, MP. Manuel José Cepeda, entre otras

[21] Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda.

[22] “S.V. M. Álvaro Tafur Galvis y M. Cristina Pardo Shlesinger a la Sentencia C-1437/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo”.

[23] Ver sentencia C-784 de 2004.

[24] Sentencia C-1190 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[25] Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

[26] Sentencia C-784 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[27] Sentencia C-299 de 1994.

[28] Sentencia C-209 de 1997

[29] Sentencia C-121 de 2003. Ver entre otras, las sentencias C-784 de 2004, C-452 de 2006 y C-177 de 2007.

[30] Sentencia C-1162 de 2000

[31] S.V M. Álvaro Tafur Galvis a la Sentencia C-1437/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[32] Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz.

[33] Sentencia C-1190/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis. Ver igualmente la Sentencia C-953/99 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. S.V. M. Eduardo Cifuentes Muñoz y Álvaro Tafur Galvis.

[34] Sentencia C-012/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[35] Sentencia C-784 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[36] Sentencia C-401/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis. S.V. M. Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Jaime Córdoba Triviño y Alvaro Tafur Galvis.

[37] Numeral 15 del Art. 189 C.P.

[38] Numeral 16 del Art. 189 C.P.

[39] “En la Sentencia C-382/00 M.P. Antonio Barrera Carbonell S.V. Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Galvis.”

[40] Sentencia C-727/00 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[41] Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la

Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

[42] ARTICULO 50. CONTENIDO DE LOS ACTOS DE CREACION. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

PARAGRAFO. Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.

[43] Sentencia C-306 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil

[44]Ver C-573 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. En igual sentido, ver sentencias C-135 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz, C-1104 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-012 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentarías y C-316 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y.

[45] Véase las Sentencias C-38 de 1995; C-032 y C-081 de 1996; C-327, C-429 y C-470 de

1997; y, C-198 de 1998. Esta nota y la siguiente son originales del fallo cuyos apartes se transcriben.

[46] Ver, entre otras, las sentencias C-537 de 1993 y C-373 de 1995.

[47] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[48] Ver Gaceta del Congreso de la República número 924 del 1 de diciembre de 2011. Pliego de modificaciones al proyecto presentado por el Gobierno.

[49] Con relación a este concepto deben diferenciarse la autonomía constitucional, que se predica específicamente de órganos o categorías de entidades, como las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales, de la legal, que hace referencia a la otorgada por el legislador a los órganos del Estado, al estructurar la administración.

[50] Sentencia C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

[52] Sentencias C-497 de 1995, C-350 de 1997 y C-1001 de 2007.

[53] Sentencias C-497 de 1995 y C-350 de 1997. Citado en la Sentencia C-170 de 2012.

[54] Sentencia C-170 de 2012.

[55] Corte Constitucional, Sentencias C-497 de 1995, C-564 de 1995, C-310 de 1996, C-711 de 1996, C-350 de 1997, C-445 de 1997, C-298 de 1999, C-654 de 2003, C-351 de 2004, C-532 de 2006, C-1001 de 2007, C-726 de 2009, C-403 de 2010 y C-570 de 2010, entre otras.

[56] Ley 182 de 1995, art. 3

[57] Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 1997, y en general todas las que abordan las competencias de la Comisión Nacional de Televisión.

[58] Corte Constitucional, Sentencias C-532 de 2006 y C-729 de 2009.

[59] Corte Constitucional, Sentencia C-351 de 2004.

[60] Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2010. Cfr., Sentencias C-445 de 1997, C-298

de 1999 y C-351 de 2004.

[61] Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2010.

[62] Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2010.

[63] Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 1996. En sentido similar ver las Sentencias C-350 de 1997 y C-445 de 1997.

[64] Corte Constitucional, Sentencia C-403 de 2010.

[65] Corte Constitucional, Sentencia C-403 de 2010.

[66] Artículos 17 y 18 de la Ley 1341 de 2009.

[67] Artículo 19 y 22 de la Ley 1341 de 2009

[68] Cfr. Gaceta del Congreso de la República número 926 del 2 de diciembre de 2011.

[69] Ver artículo 3 de la Ley 1507 de 2012.

[70] Definido por el artículo 70 de la Ley 489 de 1998 como “organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público”.

[71] Al respecto, es preciso recordar que el control por el poder central es necesario en los establecimientos públicos en la medida que ejercen funciones públicas y manejan recursos públicos.

[72] Al analizar el cargo anterior, la Sala hizo referencia a la distribución de las funciones entre las distintas entidades.

[73] Artículo 2 de la Ley 1507 de 2012.