

Sentencia C-593/12

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN MATERIA DE TELEVISION-Contenido

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aptitud del cargo para producir un pronunciamiento de fondo

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Aplicación de normas constitucionales transitorias que establecen plazos perentorios y sus efectos/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA-Contenido y alcance/RESERVA DE LEY Y FACULTAD DE LEGISLAR-Jurisprudencia constitucional

CLAUSULAS CONSTITUCIONALES TRANSITORIAS EN FIJACION DE TERMINOS Y COMPETENCIAS DETERMINADAS PARA EL EJERCICIO DE POTESTAD LEGISLATIVA-Derecho constitucional

LEY Y REGLAMENTO-Reperto general de competencias

La Corte señaló que este “reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento no es casual ni caprichoso sino que responde a finalidades profundas, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades”. Esa estructura de competencias “atiende al desarrollo del principio de separación de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1º, 2º, 3º y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad”.

CONSTITUCION POLITICA-Normas Transitorias

NORMA CONSTITUCIONAL-Naturaleza/NORMAS TACHADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD-No son de diferente jerarquía que las demás normas de la Carta

Las normas tachadas de inconstitucionalidad no son de diferente jerarquía que las demás normas de la Carta, esto es, no son inferiores. La Constitución Política tiene ciertamente en sus normas iniciales unos valores y principios materiales que poseen un plus respecto de las demás normas de la Carta, en el sentido que los valores que aquéllas incorporan permean a éstas. Existe pues igualdad cualitativa en la esencia de las normas constitucionales, acompañada de una diferencia en el alcance del contenido de las mismas. En otras palabras, todas las normas de la Constitución comparten un mismo estrato jurídico, que es el de la supremacía de una constitución rígida. Ello sin perjuicio de constatar que al interior de la Carta existen normas que incorporan valores que admiten ser graduados jerárquicamente, esto es, valores, principios, preceptos y competencias de distinto nivel axiológico. Ello implica que cuando haya que relacionar dos normas constitucionales -las cuales son iguales- que incorporan valores de diferente jerarquía, los valores superiores deben primar. Pero, observa la Corte, esta operación de articulación no alcanza para descalificar como inconstitucional a la norma que incorpora un valor inferior respecto de la que contiene un valor superior. En conclusión, los artículos acusados en este negocio son jerárquicamente iguales a las normas con las cuales se pretende confrontarlos.

NORMAS TRANSITORIAS-Formulas creadas por el Constituyente

CONSTITUCION POLITICA-Potestad de configuración y al vencimiento se autoriza al Presidente a expedir la norma respectiva que llena el vacío legal general por la transición/NORMAS TRANSITORIAS-Facultades extraordinarias

FACULTADES EXTRAORDINARIAS QUE EL CONGRESO OTORGA AL PRESIDENTE-Interpretación estricta y restrictiva

FACULTADES CONSTITUCIONALES CONFERIDAS AL LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-No solo están taxativamente señaladas en la propia Carta sino que parten de la necesidad de una reglamentación urgente para el desarrollo constitucional

FACULTADES LEGALES EXTRAORDINARIAS-Son generales, salvo lo expresamente señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta

FACULTADES EXTRAORDINARIAS LEGALES Y FACULTADES CONSTITUCIONALES OTORGADAS AL PRESIDENTE-No son equiparables

CONSTITUCION POLITICA-Interpretación sistemática/PRINCIPIOS DE UNIDAD CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE ARMONIZACION-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIOS DE UNIDAD CONSTITUCIONAL Y DE ARMONIZACION-Aplicación

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2011-Plazo para expedir Ley de distribución de competencias en materia de televisión

LEY DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA TELEVISIVA-En aplicación del principio de armonización concreta, el término señalado por el Constituyente derivado para su expedición, debe entenderse como un llamado de urgencia cabalmente asumido por el Congreso de la República

Referencia: expediente D-8943

Actor: Andrés de Zubiría Samper

Demanda de inconstitucionalidad contra 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”.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Por auto del 26 de enero de 2012, se admitió la demanda, y se ordenó fijarla en lista. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso de la

República, a los Ministerios de Justicia y del Derecho, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y las facultades de derecho de la Universidad de Antioquia y de Jurisprudencia de la Universidad de Nuestra Señora del Rosario, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. LA NORMA ACUSADA

El texto de la ley demandada en el presente proceso, tal como fue publicada en el Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012, es el siguiente:

LEY 1507 DE 2012

(enero 10)

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:

TÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1o. OBJETO, FINALIDAD Y ALCANCE DE LA LEY. En cumplimiento de lo ordenado por el artículo tercero del Acto Legislativo número 02 de 2011, la presente ley teniendo en cuenta que la televisión es un servicio público de competencia de la Nación en el que se

encuentran comprendidos derechos y libertades de las personas involucradas en el servicio de televisión, el interés general, el principio de legalidad, el cumplimiento de los fines y deberes estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de los contenidos y demás preceptos del ordenamiento jurídico, define 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 y adopta las medidas pertinentes para su cabal cumplimiento, en concordancia con las funciones previstas en las Leyes 182 de 1995, 1341 de 2009 y el Decreto-ley 4169 de 2011.

TÍTULO II.

DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN.

CAPÍTULO I.

NATURALEZA Y FUNCIONES.

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 3o. FUNCIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV). De conformidad con los fines y principios establecidos en el artículo 2o de la Ley 182 de 1995, la ANTV ejercerá las siguientes funciones, con excepción de las consignadas en los artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la presente ley:

- b) Adjudicar las concesiones y licencias de servicio, espacios de televisión, de conformidad con la ley;
- c) Coordinar con la ANE los asuntos relativos a la gestión, administración y control del espectro radioeléctrico;
- d) Diseñar e implementar estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión;
- e) 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;

f) 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;

g) Asistir al Gobierno Nacional en el estudio y preparación de las materias relativas a los servicios de televisión;

h) La ANTV será responsable ante el Congreso de la República de atender los requerimientos y citaciones que este le solicite a través de las plenarias y Comisiones;

i) Velar por el fortalecimiento y desarrollo de la TV Pública;

j) Promover y desarrollar la industria de la televisión;

k) Dictar su propio reglamento y demás funciones que establezca la ley.

CAPÍTULO II.

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA ANTV.

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 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.

PARÁGRAFO transitorio. La primera junta en propiedad será integrada dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, y se entenderá conformada con al menos tres (3) de sus miembros, con los cuales podrá sesionar y decidir. En todo caso respetando lo previsto en el inciso primero del artículo 49 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 10 de la Ley 335 de 1996.

ARTÍCULO 5o. REQUISITOS Y CALIDADES PARA SER MIEMBRO DE LA JUNTA NACIONAL DE TELEVISIÓN. Para los miembros de la Junta Nacional de Televisión, distintos del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se exigirán los siguientes requisitos y calidades:

1. Ser ciudadano colombiano mayor de 30 años.
2. Tener título profesional en 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.
3. Tener título de maestría o doctorado en áreas afines con las funciones del cargo. En caso de no contar con título de maestría o doctorado, deberá acreditar al menos diez (10) años de experiencia y una especialización en los sectores a que hace referencia el numeral segundo del presente artículo.
4. Tener ocho (8) años o más de experiencia profesional en el sector de las tecnologías de la información, de las telecomunicaciones, cultura y educación.

PARÁGRAFO. Excepto el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

todos los miembros serán de dedicación exclusiva. Su remuneración mensual será igual a la de un Experto Comisionado de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, incluyendo las prestaciones sociales aplicables.

ARTÍCULO 6o. FUNCIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE TELEVISIÓN. Son funciones de la Junta Nacional de Televisión:

- a) Adoptar las medidas necesarias para desarrollar el objeto y las funciones de la entidad;
- b) Adoptar las decisiones necesarias para que la ANTV desarrolle las funciones que en materia de políticas públicas le atribuye la presente ley;
- c) Adoptar las decisiones necesarias para que la ANTV desarrolle sus funciones;
- d) Otorgar las concesiones para la prestación del servicio público de televisión, incluyendo la asignación de espectro radioeléctrico, cuando aplique, así como otorgar las concesiones de espacios de televisión;
- e) Aprobar la prórroga de las concesiones para la prestación del servicio público de televisión, incluyendo la asignación de espectro radioeléctrico cuando aplique, así como las de las concesiones de espacios de televisión;
- f) Fijar las tarifas, tasas, precios públicos y derechos ocasionados por la prestación del servicio de televisión; de conformidad con el literal g) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995;
- g) Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la entidad que le sea presentado por el Director, de conformidad con la ley;
- h) Determinar la planta de personal de la entidad, creando, suprimiendo o fusionando los cargos necesarios para su buena marcha, de conformidad con la ley;
- i) Adoptar los manuales, estatutos y reglamentos internos de la entidad, de conformidad con la ley;
- j) Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones

contractuales, o por trasgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o de las de la ANTV, relacionadas con el servicio.

k) Reglamentar de modo general las condiciones y requisitos que deben cumplir los acuerdos que celebren los concesionarios de espacios de televisión y los contratistas de televisión regional para modificar, sin más limitaciones que las derivadas de la voluntad mayoritaria de los mismos y del respeto de los derechos que los amparan, el carácter y la modalidad de los espacios de que son titulares, la franja de audiencia, los horarios de emisión y la duración de los programas, entre otros;

l) Establecer las condiciones para que los canales regionales de los que hagan parte entidades territoriales de zonas de frontera puedan asociarse, en condiciones de reciprocidad y observando los acuerdos y tratados internacionales de integración y cooperación, con entidades territoriales del país vecino, para la prestación del servicio público de televisión;

m) Reglamentar lo relativo al servicio de televisión étnica y afrocolombiana a la que se refiere el parágrafo 2o del artículo 20 de la Ley 335 de 1996 como acción afirmativa para que a través de los entes que por mandato legal del artículo 35 de la Ley 70 de 1993 se desarrollen procesos de etnoeducación;

n) Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales;

o) Reglamentar las veedurías ciudadanas en materia de la prestación del servicio público de televisión, así como la promoción y fomentos de las mismas;

p) Ejercer las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la entidad, que no estén expresamente asignadas a otra dependencia de la misma.

1. Representar Legalmente la ANTV.

2. Ejecutar e implementar las determinaciones de la Junta Nacional de Televisión de la ANTV.

3. Designar, nombrar y remover, así como aprobar las situaciones administrativas de los funcionarios adscritos a la planta de personal de la entidad de conformidad con la

normatividad jurídica vigente.

4. Administrar en forma eficaz y eficiente los recursos financieros, administrativos y de personal, para el adecuado funcionamiento de la ANTV.

5. Presentar para aprobación de la Junta Nacional de Televisión los manuales, estatutos y reglamentos a que haya lugar de conformidad con la presente ley.

6. Actualizar, mantener y garantizar la confiabilidad de la información que reposa en la ANTV.

7. Presentar para aprobación de la Junta Nacional de Televisión el proyecto de presupuesto anual de la entidad.

8. Celebrar los contratos y en general desarrollar las actividades administrativas necesarias de la ANTV para cumplir con su misión.

9. Y las demás que le asigne la Junta Nacional de Televisión en los estatutos.

PARÁGRAFO. Para ser Director de la ANTV se exigirán los mismos requisitos y calidades de los miembros de la Junta Nacional de Televisión contenidos en el artículo 5o de la presente ley. El Director será de libre nombramiento y remoción.

ARTÍCULO 8o. INHABILIDADES PARA SER ELEGIDO MIEMBRO DE LA JUNTA NACIONAL DE TELEVISIÓN Y DIRECTOR DE LA ANTV. Además de las inhabilidades previstas en forma general en las leyes para el ejercicio de funciones públicas, no podrán ser miembros de la Junta Nacional de Televisión ni Director de la ANTV:

1. Quienes durante el año anterior a la fecha de elección, sean o hayan sido miembros de juntas o consejos directivos, representantes legales, funcionarios o empleados en cargos de dirección y confianza de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión.

2. Quienes dentro del año inmediatamente anterior a la elección hayan sido en forma directa o indirecta, asociados, accionistas o propietarios de cualquier sociedad, o persona jurídica proveedora de redes y servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión.

3. El cónyuge, compañera o compañero permanente, o quienes se hallen en el primer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de cualquiera de las personas cobijadas por las causales previstas en los numerales anteriores o de aquellos miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

4. Las consagradas en la Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

ARTÍCULO 9o. INCOMPATIBILIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA NACIONAL DE TELEVISIÓN Y DIRECTOR DE LA ANTV. El ejercicio de las funciones de miembro de la Junta Nacional de Televisión y Director de la ANTV serán incompatibles con todo cargo de elección popular y con el ejercicio de cualquier actividad profesional o laboral diferente a la de ejercer la cátedra universitaria. En todo caso aplicaran también las establecidas en la Ley 1474 de 2011.

TÍTULO III.

CAPÍTULO I.

DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

ARTÍCULO 10. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA. Sin perjuicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, todas las autoridades a que se transfieren funciones en virtud de la presente Ley, ejercerán, en el marco de sus competencias, la función que el literal a) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995 asignaba a la Comisión Nacional de Televisión.

PARÁGRAFO. Corresponderá a la ANTV ejercer el control y vigilancia por el cumplimiento de las normas relacionadas con los contenidos de televisión.

ARTÍCULO 12. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) a que se refiere la Ley 1341 de 2009 ejercerá en relación con los servicios de televisión, además de las funciones que le atribuye dicha Ley, las que asignaban a la Comisión Nacional de Televisión el Parágrafo del artículo 18, el literal a) del artículo 20, y el literal c) del artículo 5o de la Ley

182 de 1995, con excepción de los aspectos relacionados con la reglamentación contractual de cubrimientos, encadenamientos y expansión progresiva del área asignada, y de los aspectos relacionados con la regulación de franjas y contenido de la programación, publicidad y comercialización, que corresponderán a la ANTV. En particular, la CRC tendrá la función de establecer las prohibiciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley 182 de 1995, salvo cuando se relacionen con conductas que atenten contra el pluralismo informativo, caso en el cual tales prohibiciones serán establecidas por la ANTV.

Para el caso de los operadores del servicio de televisión, el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos transferirá a la CRC el equivalente a la contribución por regulación a que se refieren el artículo 24 de la Ley 1341 de 2009 y artículo 11 de la Ley 1369 del mismo año, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

ARTÍCULO 13. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA E INTEGRACIONES EMPRESARIALES. La Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo previsto en la Ley 1340 de 2009, seguirá conociendo de las funciones que el literal d) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995, y el artículo 2o de la Ley 680 de 2001, le atribuían a la Comisión Nacional de Televisión.

ARTÍCULO 14. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES. La ANTV ejercerá las funciones que conferían a la Comisión Nacional de Televisión el literal e) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995, y en materia de concesiones, el literal g) del mismo artículo, con excepción de la función al régimen de uso del espectro radioeléctrico quedará a cargo de la Agencia Nacional de Espectro (ANE). En particular, la ANTV ejercerá la función prevista en el artículo 25 de la Ley 182 de 1995 sobre distribución de señales incidentales.

PARÁGRAFO 1o. En todo caso la asignación de frecuencias de la televisión estará a cargo de la ANTV.

PARÁGRAFO 2o. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley la ANTV otorgará las concesiones de televisión por suscripción a las empresas públicas proveedoras de redes y servicios de telecomunicaciones que así lo soliciten, previo cumplimiento de las condiciones establecidas por la entidad para el efecto.

ARTÍCULO 15. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DEL ESPECTRO. La intervención estatal en el espectro electromagnético destinado a los servicios de televisión, estará a cargo de la Agencia Nacional del Espectro (ANE) de conformidad con lo determinado en la Ley 1341 de 2009 y el Decreto-ley 4169 de 2011. En particular, la ANE ejercerá las funciones previstas en los artículos 24, 26 y 27 de la Ley 182 de 1995.

La ANTV será la encargada de asignar las frecuencias que previamente haya atribuido la Agencia Nacional del Espectro (ANE) para la operación del servicio de televisión.

CAPÍTULO II.

DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LA TELEVISIÓN Y LOS CONTENIDOS.

ARTÍCULO 16. CREACIÓN Y OBJETO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LA TELEVISIÓN Y LOS CONTENIDOS. Créase el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos como una cuenta especial a cargo de la ANTV.

El objeto del Fondo es el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión, la financiación de programación educativa y cultural a cargo del Estado y el apoyo a los contenidos de televisión de interés público desarrollado por operadores sin ánimo de lucro además de financiar el funcionamiento de la ANTV.

ARTÍCULO 17. TRANSFERENCIA DEL PATRIMONIO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los ingresos y bienes que de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 182 de 1995 constituyen el patrimonio de la Comisión Nacional de Televisión serán trasladados al patrimonio de la ANTV, quien los administrará a través del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos como cuenta especial a cargo suyo.

PARÁGRAFO. La transferencia a que se refiere el presente artículo será efectuada por la Comisión Nacional de Televisión durante el plazo de su liquidación.

ARTÍCULO 18. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO. El Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos destinará anualmente, como mínimo, el 60% de sus recursos para el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión.

En cualquier caso, el giro de los recursos para cada uno de los operadores se efectuará en una sola anualidad y no por instalamientos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la ANTV, sin que en ningún caso tales recursos puedan ser destinados a gastos de funcionamiento, excepto para el caso de RTVC.

Sin perjuicio de lo previsto en los incisos anteriores, el Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Fontic) destinará al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, para el fortalecimiento de la televisión pública y los contenidos digitales y audiovisuales como mínimo el 10% de los ingresos 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.

El Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos destinará anualmente para cubrir los gastos de funcionamiento de la ANTV, como máximo el equivalente a 0,3% de los ingresos brutos generados por la industria abierta y cerrada independientemente de la modalidad de prestación durante el año inmediatamente anterior al del cálculo que para el efecto realizará cada año el mencionado fondo.

Todos los ingresos que se perciban por concepto de concesiones para el servicio de televisión, en cualquiera de sus modalidades, serán destinados a la financiación de la operación, cobertura y fortalecimiento de la televisión pública abierta radiodifundida; financiar, fomentar, apoyar y estimular los planes, programas y proyectos orientados a la promoción de contenidos audiovisuales y apoyar los procesos de actualización tecnológica de los usuarios de menores recursos para la recepción de la televisión digital terrestre radiodifundida.

En caso de ser necesario la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, transferirá al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, los recursos suficientes para que pueda cumplir con el pago de las acreencias que se reciban o resultaren del proceso liquidatorio de la Comisión Nacional de Televisión y que deben ser asumidas por la ANTV y el Fondo en mención.

PARÁGRAFO 1o. Con el fin de hacer más eficiente la utilización de los recursos que el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos destina a financiar la televisión pública, el servicio de Televisión Digital Terrestre a cargo de la RTVC, o quien haga sus veces, y los

canales regionales, será prestado a través de una misma infraestructura de red.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, podrá aportar recursos al fortalecimiento y capitalización de los canales públicos de Televisión.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Autorízase al Gobierno Nacional para que realice las operaciones presupuestales necesarias para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

TÍTULO IV.

DISPOSICIONES FINALES.

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.

ARTÍCULO 20. LIQUIDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. De conformidad con el Acto Legislativo número 02 de 2011 artículo tercero, una vez quede conformada la Junta Nacional de Televisión, las entidades del Estado a las cuales se han distribuido competencias, según la presente ley, asumirán e iniciarán el ejercicio de las mismas y la Comisión Nacional de Televisión entrará en proceso de liquidación y utilizará para todos los efectos la denominación Comisión Nacional de Televisión - en Liquidación.

El régimen de liquidación será el determinado por el Decreto-ley 254 de 2000 y las normas que lo modifiquen o adicionen, salvo lo que fuera incompatible con la presente ley.

La Comisión Nacional de Televisión - en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en

desarrollo de sus funciones y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir los actos, celebrar los contratos y adelantar las acciones necesarias para su liquidación, incluyendo aquellas requeridas para el proceso de empalme con las demás entidades.

En consecuencia, la Comisión Nacional de Televisión - en Liquidación, no podrá realizar ninguna clase de contrato directo o por licitación pública o de concurso, que tenga como propósito adelantar asesorías, consultorías o auditorías, que no estén con el proceso liquidatorio.

El período de liquidación de la Comisión Nacional de Televisión deberá concluir a más tardar en un plazo de seis (6) meses contados a partir de su inicio.

Vencido el término de liquidación señalado o declarada la terminación del proceso liquidatorio con anterioridad a la finalización de dicho plazo, terminará para todos los efectos la existencia jurídica de la Comisión Nacional de Televisión.

El Gobierno Nacional podrá prorrogar el plazo de liquidación de manera motivada cuando las circunstancias así lo aconsejen, en todo caso la prórroga no podrá exceder de un término mayor a seis (6) meses.

Los servidores públicos de la Comisión Nacional de Televisión - en Liquidación, deberán ser amparados bajo las normas legales laborales vigentes.

Los funcionarios de carrera administrativa y provisionales, recibirán el tratamiento que se establece en el párrafo 3o del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 y decretos reglamentarios.

Durante el proceso liquidatorio se prohíbe vincular nuevos servidores públicos.

La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, transferirá en caso de ser necesario, a la entidad en liquidación, los recursos suficientes para que pueda cumplir con el pago de las indemnizaciones y demás acreencias laborales a que tengan derecho los servidores que sean retirados.

ARTÍCULO 21. LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS Y CESIÓN DE LA POSICIÓN CONTRACTUAL, JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA. Todos los contratos celebrados por la Comisión Nacional de

Televisión para la atención de gastos de funcionamiento deberán ser terminados y liquidados por la Comisión Nacional de Televisión – en Liquidación.

Por Ministerio de la presente ley, las entidades públicas a las que se transfieren las funciones de la Comisión Nacional de Televisión la sustituirán en la posición contractual de los demás contratos, de acuerdo con la distribución de funciones que la presente ley ordena.

De la misma manera, las mencionadas entidades sustituirán a la Comisión Nacional de Televisión en la posición que esta ocupe en los procesos judiciales en curso, incluyendo arbitramentos en que esta participe en cualquier calidad.

Igualmente tales entidades públicas continuarán sin solución de continuidad, con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de la presente ley.

La Comisión Nacional de Televisión, en liquidación, coordinará con dichas entidades el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos 2o, 3o y 4o de este artículo.

ARTÍCULO 22. TRANSFERENCIA SUPLETIVA. Las funciones de la Comisión Nacional de Televisión que no sean objeto de mención expresa en la presente ley, se entenderán transferidas a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV).

ARTÍCULO 23. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el literal 1 del artículo 5 y el inciso segundo del numeral 3 del artículo 37 de la Ley 182 de 1995, en cuanto a la vinculación de los canales regionales a la Comisión Nacional de Televisión”.

III. LA DEMANDA

“Artículo transitorio [Artículo 3º, Acto Legislativo 02 de 2011]: Dentro de los seis meses siguientes a la entrada de vigencia del presente acto legislativo, el Congreso expedirá 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. Mientras se dicten las leyes correspondientes, la Comisión Nacional de Televisión continuará ejerciendo las funciones que le han sido atribuidas por la legislación vigente”.

Señala el demandante que el Acto Legislativo No. 02 de 2011 fue promulgado el 21 de junio de 2011, mediante su publicación en el Diario Oficial No. 48.107 de la misma fecha, de manera que el plazo de seis meses con el que contaba el Congreso para expedir la Ley de distribución de competencias en materia de televisión vencía el 21 de diciembre de 2011. Sin embargo, la Ley 1507 de 2012, objeto de censura, fue publicada en el Diario Oficial 48.308 de 10 de enero de 2012, cuando ya había vencido ese término.

Por lo tanto, solicita que la Corte Constitucional declare inexecutable la Ley 1507 de 2012, en su integridad, “en atención a que el plazo que le estableció el Acto Legislativo 02 de 2011 al Congreso Nacional para expedir la Ley de distribución de competencias en materia de televisión fue de seis meses, el cual venció el pasado 21 de diciembre de 2011 y la citada Ley 1507/2012 se expidió después de la citada fecha, el día 10 de enero de 2012, es decir, se hizo de manera extemporánea”.

IV. INTERVENCIONES

1. Del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de apoderado judicial, intervino en este proceso, para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1507 de 2012.

Para sustentar su solicitud, explicó que (i) la expedición de la Ley y su publicación ocurren en momentos jurídicos diferentes. El primero de ellos, la expedición, hace referencia al instante en que termina el trámite de la ley en el Congreso de la República; la publicación, en cambio, corresponde al momento en el cual la norma expedida por el Congreso, se convierte en Ley de la República, y en ese orden de ideas (ii) la Ley 1507 de 2012 fue expedida dentro del término de 6 meses concedido por el Acto Legislativo 02 de 2011, pues “la aprobación del Texto del Proyecto de ley No 168 de 2011 Senado, Número 106 de 2011, por parte de la Sesión Plenaria del Senado de la República, data de 16 de diciembre de 2011, según Gaceta del Congreso No. 990 de 21 de diciembre de 2011”.

2. Intervenciones ciudadanas

2.1. Los ciudadanos Luz Mery Murcia Pérez, Lindsay Camargo Reyes y José Clemente Pérez

Rojas intervinieron en este trámite con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la Ley. En su escrito, (i) destacan la importancia de la televisión como servicio público y la necesidad de una ley que regule las competencias en la materia; (ii) incorporan un conjunto de extractos jurisprudenciales destinados a explicar los conceptos de expedición, sanción, publicación y promulgación de la Ley; (iii) en ese contexto, consideran que la demanda se basa en una comprensión errónea de esos conceptos, pues la Ley 1507 de 2012 sí fue expedida dentro del término otorgado por el Constituyente derivado en el artículo transitorio del acto legislativo 02 de 2011:

“Si bien el demandante argumenta que la ley es extemporánea atendiendo los seis meses que de acuerdo con el Acto Legislativo 02 de 2011, concede en su artículo 3 (transitorio), el actor desconoce el proceso y las fechas en que se realizaron las diferentes ponencias y aprobación de la Ley 1507 de 2012. Por lo anterior es menester realizar una descripción clara y concisa de dichos eventos [...] En Sesión Plenaria del día 16 de diciembre de 2011, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley número 168 de 2011 Cámara, por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones. Esto con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992”.

2.2. Los ciudadanos Ángela Paola Holguín Bernal, Fabio Raúl Rodríguez Ramírez, Ómar Francisco Hernández, Emerson Borda Avellaneda y Edwin Ariel Morales Cardona intervinieron en el proceso con el propósito de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la Ley demandada.

A su juicio, (i) la promulgación es “el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone el cumplimiento de la ley y tiene por finalidad validar la existencia de una ley y ordenar su ejecución” y la publicación “el hecho por el cual llega la ley al conocimiento del público y tiene por objeto dar a conocer el texto de las normas jurídicas, es decir que estos dos eventos se producen en momentos diferentes dentro de la formación de la Ley”. (ii) Si bien es cierto que el acto legislativo otorgó un plazo al Congreso para la expedición de la ley destinada a establecer la distribución de competencias en materia de televisión, no determinó que esas normas deberían estar publicadas dentro del mismo término. En tal sentido, (iii) la Ley 1507 de 2012 fue aprobada en segundo debate el 16 de diciembre de

2011, dentro del plazo impuesto por el acto legislativo, en tanto que su publicación se llevó a cabo el 10 de enero de 2012. (iv) La demanda se basa entonces en que la publicación se realizó después del término de seis meses previsto en el artículo transitorio del Acto Legislativo 02 de 2011, pero olvida el actor que una vez aprobada la Ley, el Congreso debe enviarla al Presidente para que sea sancionada y publicada en el Diario Oficial, “trámite que conlleva tiempo”, de donde se infiere que no se presenta la violación alegada.

2.3. Los ciudadanos Lina Marcela Vargas Duque, Wilmer Quiroz Garibello, José Rafael Arrieta Vergara y Luz Mila Tovar intervinieron dentro del trámite de la referencia y solicitaron declarar la exequibilidad de la norma demandada.

En su concepto, “El Congreso de la República cumplió con la obligación que le impuso el acto legislativo No 2 al aprobar en último debate el proyecto de ley No. 168 de 2011 Senado y No. 108 de 2011 - Cámara (ley de televisión) el pasado 16 de Diciembre de 2011. Este punto nos lleva a preguntarnos ¿cuál es el plazo que tiene el Congreso para enviar los proyectos de Ley al Presidente para su sanción o para su objeción? || Revisando la Legislación Colombiana nos encontramos cual es el término para esto y lo que nos comenta la experiencia es que esto puede demorar entre 10 y quince días mientras se consolida en las secretaría (sic) de Senado o Cámara los artículos que fueron aprobados en cada sesión”.

2.4. Los ciudadanos Luz Stella Guacaneme Sepúlveda, Jenny Johanna Fuquen Díaz, Ángela Milena Rubiano Vega, Marina Bello y Joseph Quiroz Castañeda solicitaron dictar fallo inhibitorio porque, en su concepto, el actor no desarrolló el concepto de violación y sus consecuencias jurídicas para la formación de las leyes en el Congreso.

De la lectura del acto legislativo se deduce la existencia de un término para la expedición del proyecto y un tiempo para su sanción y promulgación. A partir de la definición de las expresiones expedir, sancionar y promulgar, concluyen que en el caso concreto, el Congreso presentó dentro del plazo previsto por el acto legislativo 02 de 2011 la ley que regularía lo correspondiente a las competencias en materia de televisión.

2.5. Las ciudadanas Bibiana Ospina Correal, Maritza Cuenca León, María Carolina Brugés, Mónica Munar Santafé, Mónica Sáenz Grimaldo y Katherine Castaño Fonseca presentaron un

escrito de intervención, requiriendo declarar la exequibilidad de la Ley acusada porque, en su concepto, la demanda se basa en hechos contrarios a la realidad, pues la Ley 1507 de 2012 fue expedida el 16 de Diciembre de 2011, antes del vencimiento del término previsto en el artículo transitorio del Acto Legislativo 02 de 2011, ya que fue aprobada en último debate, en Plenaria del Senado, el 16 de diciembre de 2011, como consta en la Gaceta del Congreso 990 de 21 de diciembre de 2011.

Manifiestan que hechos posteriores, como la sanción presidencial o la promulgación efectiva de la Ley escapan a la competencia del Congreso. En ese sentido, sostienen que el demandante utiliza indistintamente los términos “expedición” y “promulgación”, y que ello lo lleva a señalar, con razón, que el Legislador tenía un plazo de seis meses para expedir la ley, pero también a proponer, erradamente, que la Ley se expidió por fuera del término, debido a que extiende el análisis de cumplimiento del plazo hasta la promulgación de la Ley, acto posterior que debe ser realizado por el Presidente de la República.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, rindió concepto dentro del trámite de la referencia el cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). En su escrito, planteó que la ley demandada se ajusta a la Constitución Política y debe ser declarada exequible porque el Congreso de la República sí la expidió dentro del plazo previsto por el artículo transitorio del Acto Legislativo 02 de 2011, de acuerdo con el siguiente análisis:

1. Al estudiar el proceso de formación de la Ley 1507 de 2012, se concluye que la ponencia para primer debate del Proyecto de ley 106 de 2011 Cámara, 168 de 2011 Senado, aparece publicada en la Gaceta del Congreso 730 de 2011 y que, luego de surtirse los cuatro debates reglamentarios, el proyecto fue aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República el 16 de diciembre de 2011, conforme aparece en la Gaceta del Congreso 990 de 2011.

2. Sin embargo, el demandante plantea estudiar el cumplimiento de lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2011 (artículo transitorio), tomando como referencia la publicación de la Ley en el diario oficial, sin tomar en cuenta que la expedición concierne únicamente al trámite del proyecto en el Congreso, el cual culmina con su aprobación definitiva.

Ese esquema de análisis supone que el Constituyente derivado, mediante el artículo transitorio del Acto Legislativo 02 de 2011 le impuso al Congreso obligaciones que corresponden exclusivamente al Presidente de la República, como la sanción y la publicación de la Ley.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 Superior, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Cuestión Preliminar: Aptitud del cargo para producir un pronunciamiento de fondo

De conformidad con reiterada jurisprudencia, quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.¹ En cuanto a las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución la jurisprudencia ha señalado que las mismas han de ser (i) claras, (ii) ciertas, (iii) específicas, (iv) pertinentes y (v) suficientes. Esto es así, pues de lo contrario, como lo ha sostenido esta Corte previamente, se terminaría en un fallo inhibitorio, circunstancia que frustra la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.²

De acuerdo con una de las intervenciones presentadas en este trámite, la Sala debe proferir un fallo inhibitorio porque la demanda no cumplió los requisitos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, exigidos por la jurisprudencia constitucional para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

La Sala estima, al contrario de lo expresado en la intervención citada, que la demanda sí plantea un cargo de inconstitucionalidad, en tanto señala con claridad que el defecto alegado es un vicio ocurrido en el trámite legislativo porque la norma fue publicada por fuera del término fijado por el constituyente derivado para su expedición; precisa, porque plantea una

duda de relevancia constitucional que consiste en determinar si el Congreso excedió el término planteado por el Acto Legislativo 02 de 2011 para la expedición de la ley que regula la distribución de competencias en materia de televisión (actualmente, Ley 1507 de 2012); y si, en caso de constatarse esa situación, ello implica un vicio de inconstitucionalidad. El cargo también es pertinente y suficiente, en la medida en que el demandante plantea una duda razonable sobre la competencia del Congreso para expedir la norma cuestionada, así como para determinar las implicaciones constitucionales del empleo de este tipo de términos para que el Congreso regule una materia.

En esa medida, es claro que puede iniciarse una discusión de inconstitucionalidad en torno la pregunta planteada por el demandante.

3. Planteamiento del problema jurídico

En este trámite, el señor Andrés de Zubiría Samper, interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra 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 considerar que el Congreso de la República violó el artículo transitorio contenido en el artículo 3º del Acto Legislativo 02 de 2011, que ordenó su expedición en el término de seis meses contados desde la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo, en la medida en que la norma fue publicada después de que hubiera vencido el término previsto por el artículo transitorio (artículo 3º) del Acto Legislativo 02 de 2011.

La mayor parte de los intervinientes, con diversos matices en su argumentación, sostienen que la demanda se basa en una premisa errónea, pues el actor no diferencia entre el momento de la expedición de la ley y su publicación o promulgación. Según este grupo, si se entiende que la expedición se refiere a la aprobación del proyecto de ley por parte del Congreso de la República y la promulgación hace referencia a su publicación en el Diario Oficial por parte del Presidente de la República, se constata que no se presenta la alegada violación a la Carta Política.

La Vista Fiscal plantea que, además de la confusión entre expedición y publicación que se evidencia en la demanda, el artículo transitorio citado no puede interpretarse de forma que contenga una obligación imposible de cumplir, como acontecería si se exigiera al Congreso asegurar la publicación de la norma dentro del mismo término, pues esa actuación

corresponde por expreso mandato constitucional al Presidente de la República.

A partir de los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico:

¿Resulta contrario al artículo 3º del Acto Legislativo 02 de 21 de junio de 2011, que establece un término máximo de 6 meses contados a partir de su entrada en vigencia para que el Congreso expida “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,” que la Ley 1507 de 2011 haya sido sancionada y publicada el 10 de enero de 2012?

Con el fin de resolver el anterior problema jurídico, la Corte Constitucional en primer lugar, recordará cómo el constituyente derivado ha empleado este tipo de cláusulas y cuál ha sido su efecto en relación con la cláusula general de competencia del Congreso de la República para hacer las leyes. A continuación se hará una breve referencia a los conceptos de aprobación, expedición, sanción y promulgación. En ese marco, analizará el cargo de inconstitucionalidad.

4. El empleo de normas constitucionales transitorias que establecen plazos perentorios para el ejercicio de la función legislativa y sus efectos sobre la

cláusula general de competencia del Congreso de la República.

4.1. El concepto de cláusula general de competencia denota el ámbito de facultades legales y constitucionales de cada órgano del Estado y determina, por lo tanto, su margen de acción, partiendo del principio según el cual, en el Estado de Derecho las autoridades sólo pueden desempeñar aquellas funciones que expresamente les confiere el orden jurídico.³ En el caso de la competencia del Congreso, la expresión cláusula general de competencia es particularmente amplia, en tanto el artículo 150 de la Constitución Política le confiere la función genérica de hacer las leyes, facultad que en un ordenamiento jurídico democrático equivale a la potestad de configurar el derecho, en todos los ámbitos susceptibles de desarrollo político.

A este respecto, la Corte, de manera reiterada ha expresado que en los artículos 114 y 150

numerales 1 y 2 de la Constitución está contenida la cláusula general de competencia para el legislador, conforme a la cual, por un lado “el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso”⁴, y, por otro, “el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya previamente configurado una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley”.⁵

Sobre este particular la Corte señaló que este “reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento no es casual ni caprichoso sino que responde a finalidades profundas, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades”.⁶ Esa estructura de competencias “atiende al desarrollo del principio de separación de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1°, 2°, 3° y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad”.⁷

Por esa razón, esta Corporación ha manifestado en jurisprudencia constante, que el Congreso de la República, goza de un amplio margen de configuración del derecho.⁸

En razón al ámbito material sobre el que recae su acción, la Corte ha destacado que el Congreso puede regular (i) los aspectos en los cuales el Constituyente consideró, de forma expresa, que requieren de desarrollo legislativo y que se encuentran consagrados en el artículo 150 de la Constitución, así como en otros enunciados constitucionales específicos (para el caso que nos ocupa, los artículos 48, 49, 123 y 365 de la Carta); (ii) cualquier otro aspecto susceptible de configuración legislativa.

Las limitaciones materiales, por lo tanto, sólo están dadas por la obligación de que las opciones de configuración legislativa se adopten dentro del amplio marco que proveen las normas constitucionales y al respeto por los derechos fundamentales, aspectos que deben

ser analizados a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.⁹ Esa facultad no se encuentra sujeta a límites temporales sino que se extiende en un proceso continuo de construcción democrática, lo que significa que la decisión sobre la oportunidad y la conveniencia para expedir una ley específica, es un asunto que debe ser determinado en principio por el Congreso de la República.

4.2. No obstante, en ocasiones, el Constituyente ha establecido de antemano la oportunidad dentro de la cual debe desarrollarse una tarea legislativa específica, a través del empleo de cláusulas transitorias, así como una competencia excepcional distinta a la del Congreso de la República.

El empleo de cláusulas constitucionales transitorias para fijar términos y competencias determinadas para el ejercicio de la potestad legislativa no ha sido extraño en nuestro derecho constitucional. Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, el constituyente derivado estableció una competencia temporal en el Ejecutivo para la expedición de normas que materialmente constituían leyes mientras se instalaba, el 1 de diciembre de 1991 el nuevo Congreso. Durante ese lapso, el Congreso elegido para ejercer sus funciones en ese entonces y sus comisiones entraron en receso y no podían desplegar ninguna de sus atribuciones ni por iniciativa propia ni por convocatoria del Presidente de la República.¹⁰

La Corte señaló la jerarquía constitucional de ese tipo de cláusulas y la función que cumplen, en un caso en el que se demandaba la constitucionalidad del artículo 59 transitorio de la Carta. En esa oportunidad dijo lo siguiente:

“Las normas tachadas de inconstitucionalidad no son de diferente jerarquía que las demás normas de la Carta, esto es, no son inferiores. La Constitución Política tiene ciertamente en sus normas iniciales unos valores y principios materiales que poseen un plus respecto de las demás normas de la Carta, en el sentido que los valores que aquéllas incorporan permean a éstas. Existe pues igualdad cualitativa en la esencia de las normas constitucionales, acompañada de una diferencia en el alcance del contenido de las mismas. En otras palabras, todas las normas de la Constitución comparten un mismo estrato jurídico, que es el de la supremacía de una constitución rígida. Ello sin perjuicio de constatar que al interior de la Carta existen normas que incorporan valores que admiten ser graduados jerárquicamente,

esto es, valores, principios, preceptos y competencias de distinto nivel axiológico. Ello implica que cuando haya que relacionar dos normas constitucionales -las cuales son iguales- que incorporan valores de diferente jerarquía, los valores superiores deben primar. Pero, observa la Corte, esta operación de articulación no alcanza para descalificar como inconstitucional a la norma que incorpora un valor inferior respecto de la que contiene un valor superior. En conclusión, los artículos acusados en este negocio son jerárquicamente iguales a las normas con las cuales se pretende confrontarlos.

(...)

El hecho de que el artículo transitorio 59 de la Carta sea precisamente de vigencia temporal, no justifica que tal norma pueda ser confrontada con una disposición constitucional definitiva y, en caso de incompatibilidad, sea declarado "inexequible". (...) En realidad la razón de ser de un artículo transitorio es permitir el tránsito de legislación y facilitar la implementación de las nuevas disposiciones constitucionales. De hecho es frecuente que un artículo transitorio, por definición, prolongue temporalmente la vigencia de una norma del antiguo régimen (por ejemplo el art. transitorio 8°) o posponga el inicio de la vigencia de una norma novedosa (por ej. el art. transitorio 17), sin que a nadie se le ocurra pensar que, por tales fenómenos propias de una transición, dichas normas son inconstitucionales por violar las normas definitivas que establecían diferentes tiempos de vigencia. Luego no existe una diferencia entre las normas constitucionales permanentes y las transitorias que implique una subordinación de éstas frente a aquéllas.¹¹

El Constituyente ha empleado distintas fórmulas en este tipo de cláusulas transitorias. En algunos casos, se establece un plazo perentorio para que el Congreso ejerza la potestad de configuración, y al vencimiento del mismo, se autoriza al Presidente a expedir la norma respectiva que llena el vacío legal generado por la transición.¹² No obstante, este tipo de autorizaciones, en general, debe corresponder al órgano al que la Constitución le confiere facultades legislativas y estar sujeta a controles, con el fin de garantizar la supremacía de la Carta. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-1040 de 2005, al declarar inexequible una norma transitoria que sustituía parcialmente la Constitución. Dijo entonces la Corte Constitucional:

[...]

“En lo pertinente el párrafo transitorio del artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004 que dispone que si el Congreso no expide antes del 20 de julio de 2005 la ley estatutaria que regule la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley, ley que debe incluir, entre otras materias, las relacionadas con garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República, el Consejo de Estado, en un plazo de dos meses, reglamentará la materia. (...).

Observa la Corte, en primer lugar, que la materia para cuya regulación se habilita de manera supletoria y transitoria al Consejo de Estado, se sustrae, así sea de manera temporal, del ámbito de la competencia legislativa, por cuanto la habilitación al Consejo de Estado se orienta a la regulación de un específico proceso electoral, que debe cumplirse en breve término y de cuya configuración, por consiguiente, quedaría excluido el legislador. Como se pone de presente en la demanda, tal situación afecta la supremacía de la Constitución, porque esa regulación, que de manera excepcional se confía al Consejo de Estado, no estaría sometida a control político alguno y carecería de un efectivo control de constitucionalidad, como pasa a establecerse.

En efecto, la norma crea un poder legislativo transitorio carente de controles efectivos que lo sujeten a la Constitución. Con esta norma se reemplaza temporalmente al Congreso de la República y, además, se elude o torna inocuo el control constitucional que debe ejercer la Corte Constitucional sobre las normas estatutarias que regulen los derechos políticos de los ciudadanos, la financiación de las campañas, la participación en política de los funcionarios públicos, la igualdad en la contienda electoral, entre otros asuntos. Dicho poder legislativo fue atribuido a un órgano de la rama judicial, que no es elegido por el pueblo de manera directa o indirecta, que no es representativo de la sociedad y que habrá de expedir las normas legales sin participación de los ciudadanos obligados y afectados, sin sujetarse a un procedimiento legislativo predefinido y público, y sin control parlamentario, ni judicial de constitucionalidad, que actúen de manera oportuna antes de las elecciones de 2006.

Para la Corte, la norma de la reforma anteriormente citada, al establecer un poder legislativo

carente de controles, y sin origen, composición y funcionamiento democráticos, con la facultad de definir los derechos fundamentales determinantes para la distribución del poder público, le introduce a la Constitución un elemento que es integralmente diferente a los que definen la identidad de la Carta adoptada por la Asamblea Constituyente en representación del pueblo soberano en 1991. En efecto, un poder legislativo de esas características es integralmente diferente a un legislador sometido a la Constitución, elegido por el pueblo y representativo del pluralismo social y político, que se limita a legislar sin luego aplicar él mismo en controversias concretas las normas por él expedidas, y sometido a un sistema de frenos y contrapesos oportunos para evitar o invalidar la restricción arbitraria de los derechos constitucionales fundamentales de todos los colombianos. Además, para ejercer su competencia como legislador, el Consejo de Estado tendría que definir previamente si expide normas orgánicas que regulen su función de legislador, o si desplegará su actividad legislativa a su arbitrio, decisión de carácter igualmente legislativo que tampoco estará sometida a controles efectivos de ningún tipo.

Por consiguiente, esa atribución al Consejo de Estado supone una sustitución parcial y temporal de la Constitución consistente en que durante el tiempo en que dicho legislador extraordinario adopte a su arbitrio las normas obligatorias para todos los ciudadanos, la Constitución dejará de ser suprema. (...). Entonces la supremacía de la Constitución, expresión máxima de la soberanía inalienable del pueblo, es reemplazada por algo integralmente diferente, o sea, por la soberanía transitoria del legislador extraordinario sin origen, composición o funcionamiento democráticos.

(...)

Por las anteriores consideraciones, estima la Corte que el Congreso excedió su competencia como reformador de la Constitución al expedir la disposición anteriormente transcrita, por virtud de la cual se sustituye el principio de supremacía de la Constitución por el de la supremacía del legislador transitorio. Por lo tanto, sustituye un elemento esencial definitorio de la Constitución por otro integralmente diferente. El hecho de que ello suceda durante un lapso breve -el tiempo que requiera el Consejo de Estado para legislar cada vez que sea necesario para que indefectiblemente existan normas que regulen la próxima campaña presidencial- no es óbice para constatar que evidentemente durante ese lapso la Constitución dejará de ser suprema en el ámbito que el legislador decida regular y que las

normas incontrolables de manera efectiva que ese legislador adopte se aplicarán a las elecciones que determinarán quien gobernará a Colombia entre 2006 y 2010.

Así, la Corte habrá de declarar la inexecutable del inciso tercero del párrafo transitorio del artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2004, conforme al cual “[s]i el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el Proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia”.

Otra fórmula empleada es dar autorización temporal a un órgano particular, sin perjuicio de que el Congreso continúe ejerciendo sus competencias en la materia.¹³ En otras oportunidades, como sucede en el asunto bajo estudio, simplemente se señala un plazo dentro del cual el Congreso debe regular la materia, sin ninguna consecuencia específica en caso de que el plazo venza.¹⁴

Dada la naturaleza del cuestionamiento planteado por la demanda, la supuesta pérdida de competencia del Congreso para regular una materia al vencimiento de un plazo perentorio, resulta pertinente recordar la distinción señalada por la Corte Constitucional, entre el otorgamiento de facultades legislativas constitucionales y las facultades extraordinarias que puede conceder el legislador, en la C-370 de 2000:¹⁵

“(…) por lo cual es razonable sostener que cuando el Constituyente estableció normas transitorias quiso consagrar excepciones a las reglas generales que dispuso en normas permanentes. De ahí pues que, “desde el punto de vista temporal, cuando una Constitución establece un régimen de transición en disposiciones transitorias y un régimen permanente en disposiciones ordinarias, y en un momento dado resultaren incompatibles dichas normas, el intérprete en principio debe aplicar preferentemente las primeras”.¹⁶

7. Con todo, a lo anterior podría objetarse que las facultades extraordinarias que el Congreso otorga al Presidente son de interpretación estricta, por lo cual con mayor razón debe existir un control rígido sobre las facultades extraordinarias que otorgó el Constituyente al Ejecutivo, por lo que la ausencia de autorización expresa de la Constitución dejaría sin sustento la regulación de la carrera en la Fiscalía General de la Nación. En efecto, tal y como lo ha expresado en varias ocasiones esta Corporación,¹⁷ “la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades [las extraordinarias] debe ser estricta y

restrictiva, por lo cual ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías”.¹⁸ Ello se explica por la alteración del reparto ordinario de competencias normativas que se produce cuando el Ejecutivo asume la calidad de legislador extraordinario.

Para la Corte el argumento expuesto no es acertado, pues como bien lo afirma el Ministerio Público, las facultades extraordinarias que el Legislador otorga al Ejecutivo no pueden equipararse a las facultades que el propio Constituyente le entregó. En efecto, las facultades constitucionales conferidas al Legislador extraordinario no sólo están taxativamente señaladas en la propia Carta sino que parten de la necesidad de una reglamentación urgente para el desarrollo constitucional. Por el contrario, las facultades legales extraordinarias son generales, salvo lo expresamente señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, se solicitan por el gobierno y se conceden en atención a la conveniencia política del asunto. De ahí pues que no es posible equiparar las facultades extraordinarias legales y las facultades constitucionalmente otorgadas al Presidente.

De igual manera, la Corte considera que la interpretación estricta de las facultades extraordinarias no es correcta, pues sería válida si al momento de crear la nueva entidad, en este caso la Fiscalía General, hubiere un régimen general de carrera judicial que pueda aplicársele. Sin embargo, la intención del Constituyente, plasmada en el artículo 5º transitorio, fue precisamente la de poner en funcionamiento un nuevo ente que, obviamente, no contaba con un régimen de personal asignado ni existía un estatuto de carrera judicial o especial que pudiese organizar el acceso a la función pública en la Fiscalía. Por lo tanto, la regulación del personal en esa entidad era una necesidad inmediata

4.3. En el asunto bajo estudio, por medio del Acto Legislativo 02 de 2011, el Congreso de la República, actuando como constituyente derivado, decidió derogar el artículo 76 de la Constitución Política, norma que establecía la existencia de un órgano autónomo y de naturaleza constitucional para el manejo de la política en materia televisiva, y modificar el artículo 77 Superior, confiriendo al Congreso de la República la facultad de expedir una ley para regular las competencias que, en esa materia, serán ejercidas por las distintas autoridades.

El propósito de la reforma constitucional adelantada mediante ese Acto Legislativo, como se

desprende directamente de su lectura, fue el de ubicar en el plano de la configuración legislativa la política televisiva y el artículo 3º del citado Acto, de carácter transitorio, delegó directamente en el Congreso de la República la facultad de distribuir las competencias pertinentes y estableció un término de seis meses para hacerlo, demostrando entonces la urgencia que el constituyente derivado le atribuyó a esa regulación.

Con el fin de determinar el alcance del término perentorio fijado por el Constituyente, a continuación se precisan las diferencias entre los conceptos aprobación, expedición, sanción y promulgación de una ley, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

5. La “expedición” de la Ley 1507 de 2012

El demandante propone la existencia de una violación al artículo 3º transitorio del Acto Legislativo 02 de 2011, derivada del hecho de que la publicación de la Ley se efectuó por fuera del término allí establecido para que el Congreso de la República expidiera la Ley de distribución de competencias en materia televisiva.

En relación con el problema jurídico planteado, cabe precisar sobre la orden impartida por el Constituyente derivado, en el contexto del artículo 3º transitorio del Acto Legislativo 02 de 2011, que la interpretación literal razonable que se puede realizar una vez leída la norma, es que el término de seis meses que se estableció para la expedición de la ley se refiere, exclusivamente, a su aprobación por el Congreso de la República.

No podría derivarse de las actuaciones del ejecutivo en relación con la promulgación de la Ley, una especie de sanción al trabajo legislativo, consistente en la inconstitucionalidad de la Ley, como lo propone el demandante.

Al analizar el caso concreto, se observa que (i) el Acto Legislativo 02 de 2011 entró en vigencia el veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011);¹⁹ (ii) la publicación de la Ley 1507 de 2011 ocurrió el diez (10) de enero de dos mil doce (2012),²⁰ y (iii) su aprobación tuvo lugar el dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2011).²¹ En otros términos, la Ley fue aprobada dentro del término de seis meses contados desde la promulgación del Acto Legislativo 02 de 2011, pero su publicación ocurrió con posterioridad.

6. El mandato contenido en el artículo 3º, transitorio, del Acto Legislativo 02 de 2011 debe

ser leído de manera sistemática con el artículo 150 de la Constitución Política y las demás normas contenidas en ese Acto Legislativo, de manera que no puede inferirse de éste un límite temporal a la competencia del Congreso de la República en la materia de la política de televisión

A pesar de lo expuesto, considera la Sala que la discusión constitucional no se agota en las consideraciones precedentes, sino que resulta pertinente aclarar el alcance del mandato contenido en el artículo transitorio 3º del Acto Legislativo 02 de 2011, frente a la cláusula general de competencia del Congreso, con base en una interpretación sistemática de la Constitución Política y en algunas de las conclusiones extraídas en el acápite cuarto sobre las cláusulas que prescriben términos para el ejercicio de la función legislativa.

En ese sentido, la primera conclusión que se desprende del análisis del Acto Legislativo 02 de 2011, “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”, como se planteó en los fundamentos de esta decisión, es que el Constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, decidió atribuir explícitamente al Congreso de la República la facultad de regular la distribución de competencias en materia de televisión y que impuso para ello un término perentorio de seis meses.

Ese mandato, sin embargo, debe interpretarse de manera sistemática con las demás cláusulas constitucionales, y mediante el principio de armonización, destinado a preservar la unidad de la Constitución Política mediante una lectura de las cláusulas constitucionales que permita mantener al máximo la fuerza normativa de cada disposición, en casos de antinomias reales o aparentes.²² Ese principio se encuentra implícito en la lógica de la ponderación y es por lo tanto en ese ámbito en donde se suele utilizar con mayor frecuencia. Sin embargo, resulta plenamente aplicable también para la interpretación de reglas contenidas en la Constitución Política, cuando de su tenor literal pueda derivarse una aparente contradicción.

Así, la Corte Constitucional ha acudido a ese principio cuando, desde una aproximación inicial, los mandatos constitucionales parecen ser incompatibles y es preciso hallar una interpretación de los mismos que preserve su carácter de preceptos de la mayor jerarquía en el orden normativo.²³

En el marco del escenario jurídico de este pronunciamiento, cabe afirmar que la Corporación ha defendido explícitamente la aplicación del principio de armonización concreta, siempre que surja un conflicto entre cláusulas transitorias que prevén términos preclusivos para el ejercicio de funciones legislativas. En ese marco, la Corte ha señalado que ese tipo de cláusulas, precisamente por su carácter temporal, suelen prever excepciones a la regulación constitucional, destinadas por regla general a superar un tránsito legislativo. Por ello, cuando se genera un conflicto con cláusulas del orden constitucional ordinario, debería darse prelación a lo dispuesto por la regulación transitoria, siempre que ello no implique vaciar de contenido los distintos mandatos constitucionales.

Dentro de ese contexto, observa la Sala que si se interpreta el término contenido en el Acto Legislativo 02 de 2011 para la expedición de la Ley que regula la distribución de competencias en materia televisiva como una cláusula preclusiva de la competencia del Legislador para la configuración política del servicio televisivo, en el sentido de que vencido el término el Congreso perdería la facultad de expedir esa ley, ello podría acarrear una incompatibilidad normativa con la facultad genérica de hacer las leyes que le confiere el artículo 150 de la Constitución Política al Congreso de la República, razón por la cual es preciso aplicar el principio de armonización para, mediante una interpretación sistemática, establecer el alcance de ese mandato sin lesionar la vigencia de la potestad de configuración del derecho del Congreso de la República.

Bajo esa perspectiva, considera la Sala que un entendimiento adecuado del plazo impuesto al Congreso de la República por el artículo transitorio del Acto Legislativo 02 de 2011 debe efectuarse mediante una interpretación que tome en consideración la cláusula general de competencia del Congreso, así como los objetivos perseguidos por la reforma constitucional adelantada mediante el Acto Legislativo 02 de 2011.

Como se expresó en los fundamentos de esta sentencia, en el orden constitucional colombiano corresponde al Legislador hacer las leyes, facultad que se proyecta tanto en los escenarios en los que existe una delegación expresa del Constituyente, como en todo ámbito susceptible de configuración política, siempre que se mantenga una relación de regularidad con las normas superiores de la Constitución (y la ley orgánica que se ocupa de la formación

de las leyes),²⁴ y no se presenten restricciones irrazonables o desproporcionadas de los derechos fundamentales.

El Acto Legislativo 02 de 2011 (Por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia) se profirió con el propósito de cambiar el manejo de la política estatal en materia televisiva, mediante la eliminación de la Comisión Nacional de Televisión como órgano autónomo de carácter constitucional para el manejo de la materia (artículo 1º, Acto Legislativo 02 de 2011). En el artículo segundo del citado Acto, se planteó que el Congreso debía tramitar la Ley para definir qué instituciones o autoridades deben asumir las distintas competencias sobre la política televisiva, consecuencia directa de la desaparición de la Comisión Nacional de Televisión.

De la sola lectura de las decisiones normativas adoptadas por medio del Acto Legislativo 02 de 2011, se puede inferir que el propósito perseguido por el Constituyente Derivado fue el de mantener en el plano legal y reglamentario el manejo de la política televisiva. Y, desde esa perspectiva, el artículo 3º, al establecer un plazo para proferir la regulación pertinente, debe interpretarse como un mandato destinado a destacar la urgencia que tiene el desarrollo de esas políticas previa la distribución de competencias por parte del Congreso de la República.

En consecuencia, el artículo transitorio no puede interpretarse de una manera que comporte la clausura de la competencia del Congreso en materia televisiva, en caso de que la Ley no hubiera sido expedida en el término estipulado, sino como el interés planteado porque la Ley fuera expedida en la legislatura siguiente a la expedición del Acto Legislativo, tal como ocurrió en este caso.

Si, contrario a lo expuesto, la norma contenida en el artículo transitorio mencionado comportara la preclusión de la potestad del Congreso de la República en la configuración de la política televisiva, se llegaría a consecuencias normativas inaceptables, como se puede evidenciar a partir del siguiente razonamiento:

(i) La manifestación de voluntad del Constituyente derivado, al expedir el acto legislativo 02 de 2011, se encaminó -según consideraciones precedentes- a eliminar del plano constitucional la distribución de las competencias inicialmente conferidas por la Constitución Política a la Comisión Nacional de Televisión para, en lugar de ello, radicar la configuración

de la materia en cabeza del Congreso de la República;

(ii) Debido a que la modificación efectuada en las normas constitucionales pertinentes podría llevar a un vacío regulativo en relación con las políticas relacionadas con el servicio de televisión, o bien, a que los cambios esperados por el constituyente derivado sobre la política televisiva no se dieran con suficiente celeridad, en el artículo transitorio del Acto Legislativo 02 de 2011 se estableció un término para que el Congreso expidiera la ley en el curso de la siguiente legislatura.

Sin embargo, (iii) de acoger el argumento planteado por el actor, en caso de no expedirse la ley en el término mencionado, la política televisiva quedaría sin regulación ulterior, pese a (iii.1) el carácter urgente que ese desarrollo reviste para el Constituyente derivado, y (iii.2) tratarse de un ámbito susceptible de configuración política, cobijado por lo tanto dentro de la cláusula general de competencias legislativas del Congreso.

Las reflexiones precedentes confirman que, en virtud del principio de armonización concreta, el término señalado por el Constituyente Derivado para la expedición de la ley de distribución de competencias en materia televisiva, debe entenderse como un llamado de urgencia que, además, fue cabalmente asumido por el Congreso de la República.

Por las razones expuestas, la Sala Plena declarará exequible la Ley 1507 de 2012 por el cargo analizado.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 1507 de 2012 por el cargo analizado.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN

Secretario Ad-Hoc

1 Al respecto ver sentencias C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-1544 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-428 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil), y C-803 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

2 *Ibíd.*

3 Artículos 6 y 21 de la Constitución Política y las Sentencias C-337 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-957 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

4 Sentencia C-280 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5 Sentencia C-474 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

6 Ver, entre otras, las sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

7 Sentencia C-710 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño).

8 Sentencias C-928 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-809 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; SV. Jaime Araújo Rentería); C-740 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

9 Ver, sentencia C-957 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño; SV. Jaime Araújo Rentería; SV. Humberto Antonio Sierra Porto).

10 Constitución Política, Artículo 3 transitorio. “Mientras se instala, el 1 de diciembre de 1991 el nuevo congreso, el actual y sus comisiones entrarán en receso y no podrán ejercer ninguna de sus atribuciones ni por iniciativa propia ni por convocatoria del Presidente de la República.”

11 Corte Constitucional, sentencia C-544 de 1992 (MP. Alejandro Martínez Caballero, unánime).

12 Así por ejemplo sucedió con el párrafo transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2005: “ARTÍCULO 1o. El artículo 176 de la Constitución Nacional quedará así: (...) PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: Inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante

elegido.” Otro ejemplo se observa en Acto Legislativo 5 de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones, en el párrafo transitorio del artículo 2º: “El artículo 361 de la Constitución Política quedará así: (...) PARÁGRAFO 4o. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional. Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.”

13 Así se observa en el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2003, mediante el cual se adoptó una reforma política: “PARÁGRAFO TRANSITORIO. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.”

14 Ver, por ejemplo, el párrafo transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009: “PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo. El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional”.

15 Sentencia C-370 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

16 Sentencia C-059 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

17 Pueden revisarse las sentencias C-562 de 1998 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. AV. José Gregorio Hernández Galindo), C-126 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y C-773 de

1998 (MP. Hernando Herrera Vergara), entre muchas otras.

18 Sentencia C-562 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

19 Cfr. Diario Oficial No. 48.107 de 21 de junio de 2011.

20 Cfr. Diario Oficial No. 48308 de 10 de enero de 2010.

21 Cfr. Gaceta del Senado (Nos. 990 de 2011 y 998 de 2011, relativas a la aprobación en plenarios de Senado y Cámara, respectivamente).

22 Ese principio, ha sido explicado por la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-444 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-225 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-1287 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En el primer fallo citado, refiriéndose a la posibilidad de aparentes contradicciones entre normas constitucionales, expresó la Sala Plena: “Ante casos como éste la Corte debe dar aplicación al denominado “principio de armonización”, para lograr mediante una interpretación sistemática hacer congruentes los distintos preceptos constitucionales que regulan el asunto materia de debate, teniendo en cuenta que, aún ante la incongruencia anotada, la Corporación no puede desconocer el contenido del artículo 221 Superior, disposición que no resulta irreconciliable con la contenida en el artículo 218 ibidem que consagra el carácter civil de la Policía Nacional”.

23 Así, en la sentencia C-444 de 1995, la Corte Constitucional aplicó el principio de armonización al resolver una demanda contra los decretos ley 041 de 1994 y 2550 de 1988, normas asociadas a la aplicación del fuero penal militar a los funcionarios de la Policía Nacional. || De acuerdo con la demanda ciudadana, esas normas violaban la prohibición constitucional de que los civiles sean juzgados por cortes marciales, contenida en el artículo 218 Superior. Al resolver el asunto, la Corte encontró que la prohibición del artículo 218 podía entrar en contradicción con el artículo 221, norma que establece el fuero penal militar, y con el artículo 228, según el cual la Policía Nacional es un organismo de naturaleza civil. Para la Corte, el principio de armonización concreta llevaba a considerar que las normas debían interpretarse como envueltas en una relación de regla y excepción: según la regla, ningún civil debe ser juzgado por cortes marciales, salvo (excepción) aquellos cobijados por un fuero constitucional, como los miembros de la Policía Nacional, en las investigaciones por delitos ocurridos durante el servicio y con razón del mismo. || De similar manera procedió la Corte

en sentencia C-255 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) al evaluar la constitucionalidad de diversas normas contenidas en la Ley 4º de 1990 que atribuyeron a los delegados y delegadas del Procurador General de la Nación la potestad de destituir del cargo a algunos funcionarios en el marco de las investigaciones disciplinarias que adelantan, decisión que -a juicio del demandante-, según el artículo 278, numeral 1º, corresponde exclusivamente al Procurador General de la Nación. La Corporación constató que, mientras el numeral 1º del artículo 278 superior consagra exclusivamente en cabeza del Procurador General de la Nación la facultad de desvincular del cargo a determinados funcionarios públicos, el artículo 277, numeral 6º autoriza a los Procuradores Delegados a ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial y, por ende, a aplicar las sanciones disciplinarias contenidas en la ley, de donde podría surgir una confrontación entre los dos mandatos. El Tribunal Constitucional aplicó el principio de armonización concreta y, por esa vía estableció las diferencias que se desprenden entre la facultad de destitución otorgada a las procuradurías delegadas, y aquella de desvinculación, que compete de forma exclusiva al Procurador General de la Nación. Expresó la Sala Plena, en lo pertinente: “[Conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización, la Constitución debe ser abordada como un sistema armónico y coherente, de tal forma que la aplicación de una norma superior no debe contradecir o agotar el contenido de otras disposiciones constitucionales sino que debe buscarse, en lo posible, interpretaciones que permitan la máxima efectividad de todas las normas de la Constitución [...] un análisis sistemático de los antecedentes históricos y de los artículos 277 numeral 6º y 278 numeral 1º permite distinguir con nitidez las figuras de la destitución y la desvinculación. Así, la primera es la privación del cargo público que realiza la autoridad disciplinaria competente como consecuencia de un procedimiento que demuestra una grave responsabilidad disciplinaria, mientras que la desvinculación se entiende como una sanción de separación de cargo que impone directamente el Procurador General de la Nación, previa audiencia en aquellos casos graves, en donde existen evidencias claras ab initio de la responsabilidad disciplinaria de la persona investigada. [...] En ese orden de ideas a Corte considera que el Legislador no excedió los límites constitucionales cuando implícitamente asignó a los Procuradores Delegados la facultad de destituir a los funcionarios que cometen graves faltas disciplinarias, pues se trata de una competencia que no es exclusiva del Procurador General sino propia del Ministerio Público como institución, tal y como se desprende de un análisis sistemático del artículo 118, que consagra a ese órgano de control como función genérica la de ejercer la vigilancia de la conducta oficial de quienes

desempeñan funciones públicas, y del artículo 277 ordinal 6º, que señala que esa función es ejercida por el Procurador directamente o por medio de sus delegados y agentes”. || En ocasión posterior, sentencia C-902 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), al controlar la constitucionalidad de los artículos 474, 478 y 479 del Código Sustantivo del Trabajo, la Corte recurrió al principio de armonización concreta de las normas constitucionales. En esa oportunidad, la demanda ciudadana propuso que esas normas, relacionadas con la vigencia de la convención colectiva, en tanto permitían que los beneficios convencionales se mantuvieran incluso dentro de un proceso liquidatorio, resultaban incompatibles con el principio de prevalencia del interés general,²³ y podrían comportar una restricción a la facultad del Presidente de la República de iniciar procesos de disolución, fusión o liquidación de las entidades del Estado. Afirmó la Sala Plena, en aplicación del principio citado que si bien los procesos de reestructuración y liquidación de entidades iniciados por el Ejecutivo son permitidos por la Constitución Política, “[n]o puede ser aceptado desde el punto de vista constitucional, que los beneficiarios de una convención colectiva renuncien a sus derechos legítimamente adquiridos, producto de una negociación, de una concertación entre sectores que con intereses diversos lograron ponerse de acuerdo en procura de una paz laboral que les permita el ejercicio pleno de sus labores en beneficio de ellos y de la comunidad en general, bajo el argumento de que la misma entorpece los proceso de liquidación producto de la disolución de entidades públicas. Es en estos casos, en donde resulta aplicable el principio de armonización concreta, el cual “implica la muta delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales de modo que se asegure su máxima efectividad”. Por ello, el conflicto planteado se hallaba resuelto, en concepto de la Corte Constitucional, por la forma en que se satisfacen las obligaciones dentro de un proceso de liquidación o disolución de las entidades: “En efecto, los derechos convencionales reconocidos a los trabajadores (...), en un proceso de liquidación deberán sujetarse al orden de prelación de créditos que para el efecto establece la ley. Siendo ello así, a juicio de la Corte no existe la pretendida e incompatibilidad entre el cumplimiento de las convenciones colectivas y la liquidación de una entidad pública, que justifique la renuncia de los trabajadores a los derechos que les han sido reconocidos mediante una convención, menos si se tiene en cuenta que en todo proceso de liquidación corresponde a liquidador el cumplimiento del pago de las obligaciones laborales, que deben ser satisfechas con el producto de la venta de los bienes de la entidad en liquidación”.

²³ Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara

de Representantes”.
