

Sentencia C-926/06

TELECOMUNICACIONES-Clases de servicios

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Como se deduce de los antecedentes de esta providencia, el actor no expuso las mínimas razones jurídicas que le permitieran a la Corte pronunciarse de fondo, respecto del cargo relacionado con el posible desconocimiento de los artículos 4, 113 y 114 de la Carta. El demandante se limitó a señalar que, en su concepto dichas disposiciones se encontraban vulneradas, pero no especificó las razones que fundamentan la vulneración aludida. Esto conduce, necesariamente, inhibirse, por ineptitud sustantiva de la demanda, con relación a los referidos artículos.

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES PRECONSTITUCIONALES-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS EXPEDIDAS ANTES DE CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Parámetros de control/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DICTADO CON FUNDAMENTO EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Expedición antes de la Constitución de 1991

La validez de un acto en el cual se encuentra incluido el elemento de competencia del órgano que lo expide, se rige por la norma vigente en el lugar o en el momento de su celebración. Sin embargo, cuando el estudio de constitucionalidad recae sobre la materia de las normas

expedidas por el ejecutivo, es indispensable confrontar el precepto demandado con los contenidos de la nueva Constitución, debiéndose verificar si a la luz del ordenamiento superior vigente en el momento de hacer el análisis de constitucionalidad, las disposiciones acusadas pueden subsistir. En el caso sub examine, el cargo formulado por el demandante alude al posible exceso de competencia del ejecutivo en la expedición de una disposición derivada de la habilitación otorgada por la Ley 72 de 1989, que toca directamente con la materia y no únicamente con los contenidos formales, los cuales fueron analizados por esta corporación, declarando que no existió ningún vicio de inconstitucionalidad frente a la oportunidad en la expedición del Decreto; por tanto, también se confrontará el artículo parcialmente acusado con la Constitución vigente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Contrario a lo manifestado por el actor, las facultades otorgadas al Presidente fueron precisamente dadas para poder modificar las normas que regulan las actividades y servicios señalados en el artículo 1° de la Ley 72 de 1989, entre ellos los servicios de telecomunicaciones, incluidos los de valor agregado y de telemática. Los de valor agregado son servicios de comunicaciones que envuelve, en sí mismo, el concepto de telecomunicaciones. Los servicios telemáticos son aquellos que, utilizando como soporte servicios básicos, permiten el intercambio de información entre terminales con protocolos establecidos para sistemas de interconexión abiertos, como telefax, videofax y datafax (artículo 30 del Decreto Ley 1900 de 1990). Así las cosas, existe correspondencia entre la Ley de delegación y el Decreto acusado, ya que el ejecutivo, como legislador extraordinario, estaba autorizado para reformar las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones, y precisamente en el artículo 27 parcialmente acusado, fijó una clasificación, sujetándose a las pautas materiales establecidas por el legislador ordinario. Cambiar la clasificación de los servicios a telecomunicaciones, cuando estos estaban catalogados como servicios de comunicaciones, obedece a una relación de género y especie, que para la Corte no constituye, como aduce el demandante, un exceso en las facultades extraordinarias, que contraría la Constitución, debido a que se contaba con la habilitación

necesaria para modificar las normas que regulaban los servicios de comunicaciones, señalar su alcance y la aplicación de los mismos.

Referencia: expediente D-6279

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27, parcial, del Decreto Ley 1900 de 1990 “por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines”.

Actor: Douglas Velásquez Jácome.

Magistrado Ponente :

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., ocho (8) de noviembre de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Douglas Velásquez Jácome demandó parcialmente el artículo 27 del Decreto- Ley 1900 de 1990.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, tal como obra en el Diario Oficial No. 39507 de 19 de agosto de 1990. Se subraya lo demandado.

“DECRETO No. 1900 DE 1990

(agosto 19)

por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 14 de la Ley 72 de 1989, y oído el concepto de la comisión asesora creada por el artículo 16 de dicha ley,

DECRETA:

(..)

TITULO III

SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

CAPITULO 1

CLASES DE SERVICIOS.

Artículo 27. Los Servicios de telecomunicaciones se clasifican, para efectos de este Decreto,

en básicos, de difusión, telemáticos y de valor agregado, auxiliares de ayuda y especiales.

III. LA DEMANDA.

El demandante señala que la disposición, en lo acusado, desconoce los artículos 4°, 113, 114 y 150 numeral 10 de la Constitución, por las siguientes razones:

La ley 72 de 1989 en su artículo 14 facultó extraordinariamente al Presidente de la República, para que dentro del marco general de la Ley, reforme las normas regulatorias o estatutos que reglamenten las actividades y servicios del artículo 1° de la misma norma.

Así las cosas, las directrices que impartió el Congreso de la República al Presidente eran claras, en un ámbito que sólo llegaba a modificar las normas regulatorias del artículo 1°. Por lo tanto, no existía facultad alguna para variar la clasificación establecida en ese artículo 1° de la referida Ley 72, correspondiéndole al Gobierno Nacional- Ministerio de Comunicaciones adoptar “la política general del Sector de Comunicaciones y ejercerá las funciones de planeación, regulación y control de todos los servicios de dicho sector, que comprende entre otros:

- Los servicios de telecomunicaciones
- Los servicios informáticos y de telemática
- Los servicios especializados de telecomunicaciones o servicios de valor agregado
- Los servicios postales”

Sin embargo, para el actor el artículo 27 del Decreto Ley 1900 de 1990 clasificó los servicios de telecomunicaciones en básicos, de difusión, telemáticos y de valor agregado, auxiliares de ayuda y especiales.

Es decir, como se observa en la óptica del demandante, el Decreto Ley 1900 de 1990 modificó en su artículo 27 la clasificación de los servicios de telecomunicaciones establecida en el artículo 1° de la ley 72 de 1989, al determinar también como servicios de telecomunicaciones los servicios telemáticos y de valor agregado, cuando éstos se hallaban clasificados en el artículo 1° de la Ley 72 de 1989 como servicios de comunicaciones, siendo que los servicios de telecomunicaciones son una parte de la clasificación de los servicios de comunicaciones.

Finalmente, para el actor el ejecutivo se inmiscuyó en las facultades del legislador y desbordó los límites establecidos por la Ley 72 de 1989, norma que le otorgaba facultades extraordinarias, divergencia que no solamente atenta contra los mandatos de la Carta Política, sino que ha generado durante más de 15 años todo tipo de controversias, monopolios y obstáculos para el desarrollo y acceso a las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

IV. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y el Ministerio de Comunicaciones. Se resumen así sus opiniones:

1. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

A través de su apoderado, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones señaló que la demanda presentada por el actor enumera una serie de disposiciones constitucionales, pero ni especifica ni analiza la supuesta violación con la norma superior, razón por la cual en su concepto, el problema jurídico se centra en definir si el Presidente de la República, en uso de sus facultades extraordinarias otorgadas en el anterior régimen constitucional, descritas en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución de 1886, podía o no incluir los servicios de telecomunicaciones de valor agregado y telemáticos, de que trata el artículo 27 del Decreto Ley 1900 de 1990, en lugar de los de comunicaciones de que habla la Ley 72 de 1989.

Hace un breve resumen sobre la prestación de los servicios públicos, señalando que con la expedición de la Constitución de 1991, el Estado Colombiano abandonó el concepto predominante de monopolio, que sostenía sobre los servicios públicos, y asumió la calidad de garante de la prestación de los mismos. Es decir, la Carta facultó a los particulares para prestar dichos servicios. El Decreto 1900 de 1990, no obstante haberse expedido con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, no presenta ningún motivo de inconstitucionalidad sobreviniente, puesto que no son contrarios a su letra o a su espíritu, ni son incompatibles con las normas constitucionales los artículos que lo conforman, situación que ha sido demostrada, entre otras, por las sentencias de la Corte Constitucional a través de los fallos de constitucionalidad.

En la legislación colombiana son múltiples los criterios que permiten establecer diferencias entre los distintos servicios de telecomunicaciones. Las facilidades de comunicación se distinguen, en primer término y de manera fundamental, en función de las definiciones legales, al punto que a partir de ellas resulta posible establecer la clasificación, características y propiedades particulares que corresponden a cada servicio.

Es por ello que la clasificación legal resulta invariable por parte del Gobierno Nacional, que

no puede cambiar los criterios clasificatorios y, mucho menos, introducir nuevas clases de servicios, so pretexto del ejercicio de la facultad reglamentaria o de desarrollo legal.

Sobre el cargo concreto, solicita a la Corte inhibirse para pronunciarse de fondo, o en su lugar determinar la exequibilidad de la norma demandada, al considerar que la correspondencia entre la ley de facultades y el decreto acusado, ya fue objeto de confirmación por la Corte en sentencia C-189 de 19 de abril de 1994.

Las funciones del Presidente se sometieron a la habilitación legal de que trataba el artículo 14 de la ley 72, y como se expuso, no se desprende causal de inconstitucionalidad, por cuanto el término genérico de comunicaciones envuelve en sí mismo al de telecomunicaciones, y por ello los servicios que describe la ley son aquellos a los que se refiere el decreto acusado.

El Decreto 1900 de 1990 hizo una clasificación acorde a los postulados no sólo de la ley 72 de 1989, sino de la Carta Política de 1991, cambio que fue avizorado por el legislador extraordinario en el año 1990 y que ha contribuido a la inserción de nuevas tecnologías en el país.

En consecuencia, concluyó que deducir que una norma resulta inconstitucional del análisis del concepto de telecomunicaciones y de comunicaciones, no sólo no configura un cargo de inconstitucionalidad, sino que el mismo excede el principio pro actione, que obliga la interpretación estricta del juez constitucional. Por ello, el interviniente refiere la opción de que el fallo sea inhibitorio, al no darse los supuestos de derecho necesarios para confrontar la norma constitucional con el artículo acusado.

2. Ministerio de Comunicaciones.

Por intermedio de su apoderado, el Ministerio considera que no existe ninguna vulneración constitucional, ni a la división de poderes, ni nada por el estilo; por el contrario, existe un acatamiento claro y transparente.

En su intervención, desarrolla los puntos planteados en la demanda, considerando que es cierto que las facultades extraordinarias se ejercen conforme a la norma habilitante, tal como ha ocurrido en este caso. Según el numeral 5° de la Ley 72 de 1989, se dieron facultades al Presidente de la República para reformar las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de que trata el artículo 1° de la mencionada ley, y así se hizo.

Sobre la declaratoria de inexecutable sostiene que la demanda presentada por el actor carece de fundamento, pues la materia que regula el artículo acusado no desarrolla los alcances que pretende endilgarle el actor.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto N° 4123 de fecha 16 de junio de 2005, le solicitó a la Corte hacer los siguientes pronunciamientos:

“1. Declararse Inhibida para pronunciarse de fondo sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 27 (parcial) del Decreto 1900 de 1990, por ineptitud sustancial de la demanda, por

una eventual violación de los artículos 4, 113 y 114 constitucionales.

2. Declarar exequible la expresión telemáticos y de valor agregado contenida en el artículo 27 del Decreto 1900 de 1990, por los aspectos aquí analizados”

Para el Ministerio Público es procedente la inhibición por parte de la Corte con respecto a los artículos 4, 113 y 114 de la Constitución, por cuanto en su concepto, se incumplió el requisito de expresar un mínimo de razones y fundamentos por los que el demandante estima que los textos constitucionales se encuentran vulnerados.

Por tanto, su concepto se limitó a estudiar únicamente si la disposición parcialmente acusada, excedió el marco y límite material establecido en la ley de investidura para el ejercicio de facultades extraordinarias establecidas en la Ley 72 de 1989, asumiendo, según anota, como parámetro de confrontación, la Constitución de 1991.

Hizo un breve recuento del otorgamiento de las facultades extraordinarias dadas al ejecutivo, a través del artículo 150 numeral 10 de la Constitución actual, así como del límite temporal y material de las mismas, señalando que el exceso en el uso de tales facultades extraordinarias, trae como consecuencia la inconstitucionalidad de las disposiciones que se expidieron con base en esa extralimitación.

Citó las sentencias C-329 de 2000 y C-189 de 1994, en donde la Corte constató el aspecto temporal de la ley 72 de 1989, declarando que no existe ningún vicio de inconstitucionalidad frente a la oportunidad de expedir el Decreto 1900 de 1990.

Sobre el límite material consideró que el marco general de la ley 72 de 1989, está contenido en el título de la misma al señalar que se definen nuevos conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia y sobre el régimen de concesión de servicios. De manera que la determinación de la materia y de los temas que se podían desarrollar en ejercicio de las facultades extraordinarias, debía sujetarse a dicho ámbito normativo.

En consecuencia, precisó que no hay exceso de facultades extraordinarias, por cuanto el fin perseguido por el legislador, como claramente se expresa en el título del Decreto, era el de reformar las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines.

Entonces, el ejecutivo contaba con la habilitación suficiente para reformar, mejorar o modificar, las normas y estatutos que regulaban los servicios del sector de las telecomunicaciones y así precisar el alcance y aplicación de las disposiciones de la ley 72 de 1989, así como las del Decreto 1900 de 1990.

El artículo 27 parcialmente acusado, clasifica los servicios de telecomunicaciones, concepto dentro del cual incluye los servicios telemáticos y de valor agregado; el marco material y sustancial de la ley de facultades, es precisamente la definición de conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia, por lo cual claramente se establece una relación directa, de índole material y sustantiva, entre el tema señalado por el legislador ordinario y la disposición desarrollada por el ejecutivo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una norma que forma parte de un decreto dictado por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta corporación decidir sobre su constitucionalidad.

Segunda. Lo que se debate.

2.1. Según el demandante, el ejecutivo excedió el límite material establecido en la ley habilitante para el ejercicio de las facultades extraordinarias señaladas en la ley 72 de 1989, por cuanto el artículo 27 parcialmente acusado del Decreto 1900 de 1990, modificó la clasificación de servicios de telecomunicaciones establecida en el artículo 1° de la mencionada ley.

2.2. Quienes intervinieron en esta acción pública se opusieron a la pretensión contenida en la demanda.

El interviniente de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, le solicitó a la Corte que profiriera una sentencia inhibitoria, porque el actor no desarrolló los supuestos necesarios para analizar el concepto de violación de la norma acusada. En subsidio, que se declare la exequibilidad de la misma, en razón a que el ejecutivo se limitó a cumplir una disposición legal que en nada contraviene los postulados constitucionales.

Por su parte el apoderado del Ministerio de Comunicaciones explicó que la norma es exequible y obedece a la facultad otorgada al ejecutivo para que reforme normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de que trata el artículo 1° de la ley 72 de 1989.

2.3. El Procurador, además de compartir los criterios expresados por los intervinientes, opina que el ejecutivo contaba con la habilitación suficiente para regular los servicios del sector de telecomunicaciones, concepto dentro del cual se incluyen los servicios telemáticos y de valor agregado que se cuestionan.

Planteado así el objeto de la presente acción, se examinará si se está ante la vulneración que aduce el demandante.

Tercera. Cuestión preliminar. La solicitud de inhibición.

En esta etapa procesal, al examinar detenidamente la demanda de la referencia, encuentra la Corte que el demandante no plantea una formulación sobre la norma parcialmente acusada con respecto a los artículos 4, 113 y 114 de la Constitución.

De manera que si bien al momento de la admisión de la demanda, se observó que alcanzaba el cumplimiento de los requisitos formales exigidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, ahora, al confrontar los argumentos que sustentan el concepto de violación de las expresiones acusadas, contrastándolos con la intervención ciudadana, con el concepto del señor Procurador y con el contexto completo del Decreto 1900 de 1990, la mayor ilustración denota que el actor no suministró argumentos suficientes para un pronunciamiento de fondo por parte de esta corporación, en cuanto a los artículos constitucionales mencionados.

Como se deduce de los antecedentes de esta providencia, el actor no expuso las mínimas razones jurídicas que le permitieran a la Corte pronunciarse de fondo, respecto del cargo relacionado con el posible desconocimiento de los artículos 4, 113 y 114 de la Carta. El demandante se limitó a señalar que, en su concepto dichas disposiciones se encontraban vulneradas, pero no especificó las razones que fundamentan la vulneración aludida. Esto conduce, necesariamente, a compartir el criterio del Ministerio de Comunicaciones y del señor Procurador de inhibirse, por ineptitud sustantiva de la demanda, con relación a los referidos artículos.

No obstante lo anterior y como el actor plantea además su inconformidad frente a lo estipulado en el artículo 27 (parcial) del Decreto 1900 de 1990, por cuanto en su concepto hubo un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, este cargo será analizado, en aplicación del principio pro actione puesto que el examen que se haga de las demandas de inconstitucionalidad no puede ser tan exigente que se llegue al punto de enervar la efectividad de este derecho político¹.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cuarto. Análisis del cargo sobre el supuesto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 72 de 1989.

Ha dicho la Corte que cuando se plantea la posible vulneración de una norma expedida con anterioridad a la Constitución de 1991, resulta necesario identificar previamente el marco normativo constitucional frente al cual debe hacerse el análisis de los cargos formulados.

Sobre este aspecto, la sentencia C-893 de 22 de octubre de 2002, M. P. Alfredo Beltrán

Sierra, precisó:

“Para el análisis constitucional de las leyes de facultades extraordinarias, se ha dicho, tanto por la Corte Suprema de Justicia como por esta Corporación, que ese examen se ha de realizar teniendo como marco de referencia, los trámites y la asignación de competencias contenidos en la Constitución vigente al momento del otorgamiento de esas facultades. En efecto, la Corte Suprema de Justicia, durante el tránsito constitucional surgido a raíz de la expedición de la Carta de 1991, al analizar decretos expedidos con fundamento en ejercicio de facultades extraordinarias expedidas al amparo del artículo 76-12 de la Constitución de 1886, dejó sentado que los ataques por extralimitación del Presidente en las facultades extraordinarias debían examinarse en torno a la Constitución vigente al tiempo de su otorgamiento.

Señaló igualmente la Corte Suprema de Justicia, que ‘la investidura extraordinaria de poderes legislativos a favor del Jefe del Ejecutivo en últimas entraña una cuestión de competencia porque lo que hace la ley de autorizaciones es precisamente trasladar a dicho funcionario la competencia de la que en principio carece, en forma eminentemente transitoria y por lo demás concurrente con la del legislador ordinario (Congreso), pues éste por ese solo hecho no pierde la capacidad normadora que le es inherente. Por ello, cuando una disposición dictada en razón de la delegación extraordinaria de funciones es atacada por exceso en las mismas y no por otros motivos, lo que se está alegando en el fondo es la falta de competencia del ejecutivo para expedirla.

(...) la valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o no de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de

su ejercicio. Mal podrían enervarse los efectos de lo que en su momento estuvo correctamente ejercido desde el punto de vista de la competencia, por el solo hecho de que en un momento ulterior se produjere un cambio normativo, pues ello equivaldría a asignarle efectos retroactivos al nuevo ordenamiento respecto de actos con cuya emisión, dentro del término y con los demás requisitos exigidos por el antiguo, ya se había consumado o agotado el ejercicio de la competencia correspondiente.

(...)

Por otra parte, de optarse por una solución diferente se causarían traumatismos de incalculables consecuencias a la sociedad, al sumirla en la incertidumbre sobre la vigencia de gran parte del ordenamiento jurídico por el que se venía rigiendo. Piénsese, por ejemplo, en lo que implicaría para el país la posible desaparición, de un momento a otro, de casi todos los Códigos, expedidos -como han sido- en desarrollo de facultades extraordinarias que hoy, según el artículo 150-10 de la Constitución que hace poco entró en vigor, no pueden emplearse para semejante propósito; o la del sistema tributario nacional, condensado en el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) que igualmente es fruto de esta clase de facultades, no utilizables tampoco a partir de la Constitución de 1991 para decretar impuestos en virtud del mismo precepto superior citado³.

En ese mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación desde sus inicios, al expresar que: 'En lo que respecta a la determinación sobre si fueron atendidas o desconocidas las formalidades a las que estaba sujeta la expedición de las normas en controversia, mal podría efectuarse la comparación con los requerimientos que establezca el nuevo régimen constitucional ya que éste únicamente gobierna las situaciones que tengan lugar después de iniciada su vigencia y, por ende, la constitucionalidad por el aspecto formal tiene que ser resuelta tomando como referencia el ordenamiento que regía cuando nacieron los preceptos en estudio.

El tema específico de la acusación formulada en la demanda que se resuelve, esto es, el potencial abuso de las facultades otorgadas, no puede abordarse sino mediante la verificación de normas que delimitaban la tarea del Gobierno en el momento en que hizo uso de la habilitación legislativa⁴.”

En consecuencia, siguiendo la jurisprudencia enunciada, la validez de un acto en el cual se encuentra incluido el elemento de competencia del órgano que lo expide, se rige por la norma vigente en el lugar o en el momento de su celebración. Sin embargo, cuando el estudio de constitucionalidad recae sobre la materia de las normas expedidas por el ejecutivo, es indispensable confrontar el precepto demandado con los contenidos de la nueva Constitución, debiéndose verificar si a la luz del ordenamiento superior vigente en el momento de hacer el análisis de constitucionalidad, las disposiciones acusadas pueden subsistir.

En el caso sub examine, el cargo formulado por el demandante alude al posible exceso de competencia del ejecutivo en la expedición de una disposición derivada de la habilitación otorgada por la Ley 72 de 1989, que toca directamente con la materia y no únicamente con los contenidos formales, los cuales fueron analizados por esta corporación, declarando que no existió ningún vicio de inconstitucionalidad frente a la oportunidad en la expedición del Decreto;⁵ por tanto, también se confrontará el artículo parcialmente acusado con la Constitución vigente.

Pues bien, está visto que el Decreto Ley 1900 de 1990 se expidió con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la ley 72 de 1989, artículo 14.

La razón de ser del Decreto fue reformar las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones. Su objeto, de conformidad con lo estipulado en el artículo 1° del mismo, era el ordenamiento general de las telecomunicaciones y de las potestades del Estado en relación con su planeación, regulación y control, así como el régimen de derechos y deberes de los operadores y de los usuarios.

Para el ciudadano demandante, el ejecutivo excedió las facultades otorgadas en la ley habilitante, por cuanto el artículo 27 del Decreto Ley cambió, según aduce, la clasificación de los servicios de telecomunicaciones dispuesta en la Ley 72 de 1989, al clasificar como servicios de telecomunicaciones los servicios telemáticos y de valor agregado, cuando estos se hallaban clasificados como servicios de comunicaciones. En términos más precisos, en concepto del actor el Decreto expedido por el Presidente de la República reguló, en forma diversa a la contemplada en la Ley de facultades, la clasificación en el servicio de telecomunicaciones.

La Ley de facultades en su artículo 1° dice que el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Comunicaciones, adoptará la política general del sector de comunicaciones y ejercerá las funciones de planeación, regulación y control de todos los servicios de dicho sector, que comprende entre otros: los servicios de telecomunicaciones, los servicios informáticos y de telemática, los servicios especializados de telecomunicaciones o servicios de valor agregado y los servicios postales.

Por su parte, el artículo 27 parcialmente acusado señala que los servicios de telecomunicaciones se clasifican, para efectos de este decreto en básicos, de difusión, telemáticos y de valor agregado, auxiliares de ayuda y especiales.

De manera que el citado artículo 1° de la Ley 72 de 1989, se refiere en forma general al sector de comunicaciones, para definir el campo sobre el cual el Ministerio ejercerá su competencia, y en el artículo parcialmente acusado, el ejecutivo, precisando uno de los contenidos normativos de la Ley habilitante, consideró necesario definir las clases de servicios de telecomunicaciones.

En tal virtud puede concluirse que, contrario a lo manifestado por el actor, las facultades otorgadas al Presidente fueron precisamente dadas para poder modificar las normas que regulan las actividades y servicios señalados en el artículo 1° de la Ley 72 de 1989, entre ellos los servicios de telecomunicaciones, incluidos los de valor agregado y de telemática.

Los de valor agregado son servicios de comunicaciones que envuelve, en sí mismo, el concepto de telecomunicaciones. El Decreto Ley los define en el artículo 31 como aquellos que utilizan como soporte servicios básicos, telemáticos, de difusión, o cualquier combinación y proporcionan la capacidad completa para el envío o intercambio de información. Forman parte de este servicio, entre otros, el acceso, envío, tratamiento, depósito y recuperación de información.

Los servicios telemáticos son aquellos que, utilizando como soporte servicios básicos, permiten el intercambio de información entre terminales con protocolos establecidos para sistemas de interconexión abiertos, como telefax, videofax y datafax (artículo 30 del Decreto Ley 1900 de 1990).⁶

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cambiar la clasificación de los servicios a telecomunicaciones, cuando estos estaban

catalogados como servicios de comunicaciones, obedece a una relación de género y especie, que para la Corte no constituye, como aduce el demandante, un exceso en las facultades extraordinarias, que contraría la Constitución, debido a que se contaba con la habilitación necesaria para modificar las normas que regulaban los servicios de comunicaciones, señalar su alcance y la aplicación de los mismos.

Los servicios de valor agregado y telemáticos hacen parte del sector de telecomunicaciones definidos en el Decreto 1900 de 1990, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 72 de 1989 y en nada afecta la connotación de servicios de comunicaciones con la de servicios de telecomunicaciones, señalada por el demandante, pues los conceptos son acordes entre sí.

Aunado a lo anterior, tal como lo señala la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y reitera el Ministerio Público, desde una perspectiva puramente técnica respecto de los servicios de telecomunicaciones, es a partir de las mismas definiciones legales contenidas en los decretos y estatutos que regulan la materia que se establece que los servicios telemáticos y de valor agregado, apartes acusados, por sus características tecnológicas y operativas, forman parte de los servicios de telecomunicaciones.

Por consiguiente, como conclusión se tiene que los apartes demandados no sólo no desconocen el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, sino que se trata de una habilitación legal, con el fin de establecer conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia, pues, en este caso, entre el tema señalado por el legislador ordinario y la disposición desarrollada hay una relación directa de índole material, que no excede las facultades extraordinarias conferidas.

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 exequibles las expresiones “telemáticos y de valor agregado” contenidas en el artículo 27 del Decreto Ley 1900 de 1990 “por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines”, en cuanto no hubo exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C- 926 DE 2006

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LEYES PRECONSTITUCIONALES POR VICIOS FORMALES-Incompetencia de la Corte Constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS EXPEDIDAS ANTES DE CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Parámetros de control/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES PRECONSTITUCIONALES-Imposibilidad de aplicar la Constitución de 1886 como parámetro de constitucionalidad (Salvamento de voto)

El fallo del cual me aparto, hace eco o recoge otros pronunciamientos en los que se afirma que las leyes preconstitucionales pueden ser objeto de demandas por infracciones formales a la Carta Política, siendo que la Corte Constitucional únicamente tiene la competencia para pronunciarse sobre las demandas referentes a leyes preconstitucionales, por infracción a aspectos sustanciales de la Constitución de 1991, ya que de lo que se trata es de determinar con el control de constitucionalidad el alcance del principio de supremacía constitucional, y esto sólo se puede hacer con la Constitución vigente. En dicho sentido, las leyes preconstitucionales dejan de tener fundamento y validez en la Constitución de 1886, por el contrario, su permanencia en el ordenamiento debe determinarse utilizando un solo parámetro de comparación: la Constitución de 1991. Entonces, resulta claro que la

Constitución de 1886 no puede emplearse como instrumento para determinar la constitucionalidad de las normas, puesto que, en virtud del art. 380 de la Carta Política de 1991, ésta quedó derogada. Admitir o permitir que dicho cuerpo normativo sirva de criterio para estudiar y decidir la constitucionalidad de las leyes preconstitucionales, conlleva a considerar que la Constitución de 1886 está vigente y, por lo tanto, debe aplicarse, reduciendo las consecuencias del artículo 380 constitucional al efecto de la ultractividad de la Constitución anterior. Esto es, que se trató de una simple derogación aparente.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES PRECONSTITUCIONALES-Demanda por infracción de aspectos formales denominados como “vicios con entidad sustancial” (Salvamento de voto)

Que la Corte aplique la Constitución de 1886 en los procesos de constitucionalidad para determinar si se cumplieron los requisitos de formación o elaboración de leyes preconstitucionales, encuentra un motivo adicional de rechazo, consistente en los resultados que se pueden producir cuando existan demandas contra leyes preconstitucionales por infracción de aspectos formales atinentes a lo que ha denominado la tesis mayoritaria de la Corte como “vicios con entidad sustancial”, posición que permite hacer confrontaciones sustantivas frente a la Constitución, lo cual hace que bajo el pretexto de realizar un control formal, se efectúe un verdadero control material. Cuando el artículo 380 constitucional señala que: “Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”, lo hace con efectos plenos, esto es con efecto retrospectivo. Por lo tanto, el único control posible es el que pretenda evitar la vigencia de leyes preconstitucionales cuyo contenido infrinja la actual Constitución la de 1991, sin entrar a estudiar lo referente al control formal. La Constitución de 1886 no tiene ningún efecto jurídico ni se constituye en parámetro de comparación por parte de la Corte Constitucional. En ese orden de ideas, las leyes preconstitucionales que entren en contradicción con la Constitución actual sólo pueden ser enjuiciadas por aspectos sustantivos, los adjetivos o formales están excluidos por la simple razón de que la norma que podría ser utilizada como fundamento para su validez (la Constitución de 1886) está

derogada y hoy no produce efecto alguno.

Referencia: expediente D-6279

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27 (parcial) del decreto ley 1900 de 1990 “por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines”.

Actor: Douglas Velásquez Jácome

Temas:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cláusula derogatoria de la Constitución de 1886 (art. 380 de la CN).

Vicios formales con entidad sustancial (art. 243.3 de la CN.).

Alcance de la delegación por ley de facultades extraordinarias (art. 150.10 de la CN).

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Con el acostumbrado respeto, paso a exponer las razones por las cuales no comparto la decisión adoptada por la Sala Plena en sentencia C- 926 de 2006, mediante la cual se declaró exequibles las expresiones “telemáticos y de valor agregado” del artículo 27 del decreto ley 1900 de 1990, “Por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines”, en cuanto no hubo exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias. En efecto, a juicio de la mayoría, la Corte contaba con competencia para proferir un fallo de fondo en relación con un decreto ley expedido bajo la vigencia de la anterior Constitución, habiendo considerado que, en el caso concreto, no se había presentado un exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias.

En mi concepto, por el contrario, la Corte carecía de competencia para proferir un fallo en la materia, por cuanto las leyes preconstitucionales no pueden ser objeto de demandas de inconstitucionalidad por infracciones formales a la Constitución de 1886. Para mayor claridad de mi exposición, abordaré dos grandes temas, a saber: (i) la competencia de la Corte Constitucional para examinar leyes proferidas bajo la Constitución de 1886, únicamente por violaciones sustanciales a la actual Carta Política; y (ii) los efectos negativos que conlleva aceptar la tesis acogida por la mayoría.

1. La competencia de la Corte Constitucional para examinar leyes proferidas bajo la Constitución de 1886 se limita al examen de violaciones sustanciales a la actual Carta Política.

El fallo del cual me aparto, hace eco o recoge otros pronunciamientos en los que se afirma que las leyes preconstitucionales pueden ser objeto de demandas por infracciones formales a la Carta Política, siendo que la Corte Constitucional únicamente tiene la competencia para pronunciarse sobre las demandas referentes a leyes preconstitucionales, por infracción a aspectos sustanciales de la Constitución de 1991, ya que de lo que se trata es de determinar

con el control de constitucionalidad el alcance del principio de supremacía constitucional, y esto sólo se puede hacer con la Constitución vigente. En dicho sentido, las leyes preconstitucionales dejan de tener fundamento y validez en la Constitución de 1886, por el contrario, su permanencia en el ordenamiento debe determinarse utilizando un solo parámetro de comparación: la Constitución de 1991.

Entonces, resulta claro que la Constitución de 1886 no puede emplearse como instrumento para determinar la constitucionalidad de las normas, puesto que, en virtud del art. 380 de la Carta Política de 1991, ésta quedó derogada. Admitir o permitir que dicho cuerpo normativo sirva de criterio para estudiar y decidir la constitucionalidad de las leyes preconstitucionales, conlleva a considerar que la Constitución de 1886 está vigente y, por lo tanto, debe aplicarse, reduciendo las consecuencias del artículo 380 constitucional al efecto de la ultractividad de la Constitución anterior. Esto es, que se trató de una simple derogación aparente.

Pero esto no es así, cuando la Constitución de 1991 decidió derogar la Constitución de 1886, lo hizo para todos los efectos, con las consecuencias propias de la “retrospectividad” y de la aplicación inmediata, lo cual conduce inequívocamente a rechazar la tesis que aduce que la Constitución de 1886 está vigente para determinar la validez formal o por vicios de procedimiento o por vicios de competencia de las leyes producidas bajo su vigencia, es decir, de las leyes preconstitucionales.

De otra parte, que la Corte aplique la Constitución de 1886 en los procesos de constitucionalidad para determinar si se cumplieron los requisitos de formación o elaboración de leyes preconstitucionales, encuentra un motivo adicional de rechazo, consistente en los resultados que se pueden producir cuando existan demandas contra leyes preconstitucionales por infracción de aspectos formales atinentes a lo que ha denominado la tesis mayoritaria de la Corte como “vicios con entidad sustancial”, posición que permite hacer confrontaciones sustantivas frente a la Constitución, lo cual hace que bajo el pretexto

de realizar un control formal, se efectúe un verdadero control material.

Por lo anterior, no son admisibles las interpretaciones que conduzcan o tengan como consecuencia afirmar que la Constitución de 1886 está vigente y que tiene aplicación para efectos de valorar constitucionalmente la validez formal y material de las leyes preconstitucionales.

Cuando el artículo 380 constitucional señala que: “Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”, lo hace con efectos plenos, esto es con efecto retrospectivo. Por lo tanto, el único control posible es el que pretenda evitar la vigencia de leyes preconstitucionales cuyo contenido infrinja la actual Constitución la de 1991, sin entrar a estudiar lo referente al control formal. La Constitución de 1886 no tiene ningún efecto jurídico ni se constituye en parámetro de comparación por parte de la Corte Constitucional.

En ese orden de ideas, las leyes preconstitucionales que entren en contradicción con la Constitución actual sólo pueden ser enjuiciadas por aspectos sustantivos, los adjetivos o formales están excluidos por la simple razón de que la norma que podría ser utilizada como fundamento para su validez (la Constitución de 1886) está derogada y hoy no produce efecto alguno.

Así las cosas, no obedece a ninguna lógica jurídica limitar, en aras de la seguridad jurídica, el control de constitucionalidad por aspectos formales de las leyes producidas dentro de la Constitución de 1991, señalando en el numeral 3 del artículo 243 que “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”, y mediante interpretación sentar la tesis de que las leyes producidas antes de esta Constitución pueden demandarse en cualquier momento, es decir, sin restricción temporal alguna.

2. Los efectos negativos que conlleva aceptar la tesis acogida por la mayoría.

Acoger la tesis de la mayoría, en el sentido de que la Corte Constitucional es competente para examinar violaciones formales a la Carta Política de 1886 conduce no sólo a aplicar un texto normativo que se encuentra derogado sino a violar el término de caducidad de un año para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, en los términos del artículo 242 Superior.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En efecto, no se puede olvidar que en el caso concreto se trataba de examinar la constitucionalidad de unas expresiones contenidas en un artículo de un decreto ley, es decir, de examinar si se había presentado un exceso del Presidente de la República en el ejercicio de unas facultades extraordinarias. En otras palabras, se discutía un asunto de competencia, de la existencia de un vicio formal de ley⁷, y por ende, a todas luces la acción pública de inconstitucionalidad había caducado.

Sobre el particular, conviene señalar que en la Constitución colombiana los decretos leyes son actos de carácter legislativo, no administrativo. Las disposiciones constitucionales son claras: se trata de decretos con fuerza de ley, sujetos a control de constitucionalidad por parte de la Corte, actos normativos mediante los cuales el Presidente, dentro de los límites de la Constitución y de la ley de facultades, tiene la libertad para configurar la materia cedida. No tiene que limitarse a ejecutar las disposiciones legales como en caso de los decretos dictados con base en la potestad administrativa; de hecho, usualmente la redacción de la ley de facultades sólo contiene la materia cedida junto con indicaciones genéricas relativas a los objetivos que se persiguen. En tal sentido, la relación entre la ley de facultades y el decreto ley debe entenderse de acuerdo con el principio de competencia: la Constitución establece un ámbito de formación independiente para cada una de estas categorías, pues mientras la primera es la encargada de definir el ámbito, las competencias dentro de las

cuales debe actuar el Presidente, el segundo debe ceñirse a las prescripciones constitucionales, y en virtud de ellas, a las leyes de facultades, de tal forma que se éstas se convierten en una norma interpuesta.

En conclusión, a mi juicio, la Corte carecía de competencia para proferir un fallo en relación con un decreto ley expedido bajo la vigencia de la anterior Constitución.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Cfr. Sentencia C-1052 de 2001.

2 Ver entre otras las Sentencias C-1052 de octubre 4 de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-362 de 28 de marzo de 2001 y C-510 de 25 de mayo de 2004 M. P. Álvaro Tafur Galvis.

3 Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 25 de julio de 1991. M.P. Pedro Escobar Trujillo.

4 Sent. C-416 de 18 de junio de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 La sentencia C-189 de 19 de abril de 1994 precisó: “[d]ado que la ley de facultades empezó a regir a partir de su publicación, esto es, el día 20 de diciembre de 1989, (diario oficial No. 39111) y el decreto 1900 de 1990, parcialmente acusado, se dictó el 19 de agosto de 1990 según consta en el diario oficial 39507 de esa misma fecha, no hay reparo constitucional por este aspecto, pues el Gobierno Nacional acató el límite temporal fijado por el legislador ordinario”.

6 El Decreto 1900 de 1990 fue reglamentado por el Decreto 1794 de 1991, el cual a su vez fue modificado por el Decreto 3055 de 2003, que reglamenta la prestación de servicios de valor agregado y telemáticos.

7 No son asimilables los vicios de competencia de la ley, a los denominados vicios de competencia de las reformas constitucionales. Sobre el particular, Vid. Salvamento de voto a la sentencia C- 1040 de 2005 referente al Acto Legislativo 02 de 2004.