

Sentencia C-351/04

SERVICIO DE TELEVISION POR SUSCRIPCION-Contexto normativo

SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION-Manejo

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Funciones

TELEVISION PUBLICA-Crisis y adopción de medidas para recuperación de competitividad

COMISION NACIONAL DE TELEVISION Y JUNTAS ADMINISTRADORAS DE CANALES REGIONALES-Autorización no permanente para revisar, modificar y reestructurar contratos con operadores privados, concesionarios de espacios de canales de operación y contratistas de otras modalidades del servicio

COMISION NACIONAL DE TELEVISION Y JUNTAS ADMINISTRADORAS DE CANALES REGIONALES-Autorización temporal para revisar, modificar y reestructurar los actuales contratos en materia de rebaja de tarifas, forma de pago, adición compensatoria del plazo y otros aspectos

COMISION NACIONAL DE TELEVISION EN MATERIA DE CONCESION DEL SERVICIO DE TELEVISION-Recuperación de facultad de fijar tarifas, derechos y compensaciones

COMISION NACIONAL DE TELEVISION EN CONTRATOS DE CONCESION DEL SERVICIO DE TELEVISION-Facultades para modificar las tarifas

COMISION NACIONAL DE TELEVISION EN CONTRATOS DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISION-Adopción de medidas temporales para acomodar equilibrio financiero

TELEVISION NACIONAL-Medidas de choque para minimizar efectos nocivos de crisis

COMISION NACIONAL DE TELEVISION EN MATERIA DE CONCESION DEL SERVICIO DE TELEVISION-Revisión por tres meses de contratos para reajuste de tarifas, formas de pago y compensaciones por prestación/COMISION NACIONAL DE TELEVISION EN MATERIA DE CONCESION DEL SERVICIO DE TELEVISION-No derogación de disposición como imprecisamente lo indica su texto

La derogación del literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995 no fue definitiva y, en cambio, aquella sólo pretendía que la Comisión Nacional de Televisión revisara durante el término de tres meses los contratos de concesión de televisión para reajustar las tarifas, las formas de pago y las compensaciones por prestación del servicio público. En vista de la interpretación sistemática e histórica de la disposición, esta Corte concluye que la norma acusada no derogó el literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, como imprecisamente lo indica su texto, sino que suspendió su aplicación por el término de tres meses, con el fin de permitirle a la misma Comisión Nacional de Televisión adelantar el proceso de reestructuración de las contraprestaciones reclamadas por concesión del servicio de televisión.

NORMA ACUSADA-No derogación de disposición como imprecisamente lo indica el texto

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Contenido de la independencia y autonomía institucionales

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía

Cuando se habla de autonomía de la Comisión Nacional de Televisión es necesario entender que la misma sólo se exhibe frente a las autoridades administrativas del Estado –y, por extensión, frente a cualquier organismo, entidad o grupo de presión capaz de incidir en la adopción de medidas concretas-, ya que, en relación con el legislador, cuando éste fija las pautas generales y diseña las políticas fundamentales en la materia, la Comisión Nacional de Televisión debe plena obediencia y sumisión.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Potestad de regulación

Para esta Corte, la potestad regulativa de que es titular la Comisión Nacional de Televisión es una competencia desplazante de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, que permite garantizar la independencia del manejo del servicio público de televisión. En este contexto, la Corte ha dicho que “la competencia normativa general, dentro del marco de la ley, respecto de la televisión, la tiene la Comisión Nacional de Televisión (C.P. art. 77)”, con lo cual se quiere significar que dicha Comisión se enfila en el grupo de organismos estatales que tienen potestad normativa en áreas específicamente señaladas por el constituyente.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Alcance de la autonomía

La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión es un atributo constitucional que se refleja en la no sujeción de la Comisión a las disposiciones de autoridades estatales diferentes al legislador, y en la potestad que le confiere la Carta de dictar la regulación normativa pertinente en el campo del manejo de la televisión.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Potestad de regulación derivada de autonomía institucional/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Afectación de autonomía cuando se disminuye potestad de regulación de la televisión

Dado que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión se refleja, entre otros aspectos, en la potestad de regulación de la televisión, es lógico pensar que la disminución de dicha potestad constituye afectación directa de su autonomía funcional. En otros términos, si su facultad regulativa es manifestación fundamental de su autonomía, no podría reducirse el espectro de su potestad de regulación sin afectarse implícitamente su autonomía.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Competencia reservada, exclusiva y excluyente de la prestación del servicio de televisión

Se contrapone a las disposiciones constitucionales que una autoridad pública diferente a la Comisión Nacional de Televisión regule cualquier aspecto relacionado con la prestación del servicio público de televisión, por ser ésta competencia reservada, exclusiva y excluyente de dicha entidad. No obstante lo anterior, debe admitirse, como en otras oportunidades lo ha hecho la Corte Constitucional, que el carácter exclusivo y excluyente de la potestad regulativa de la Comisión Nacional de Televisión en el tema televisivo no excluye la posibilidad de que el organismo actúe en coordinación con otras autoridades públicas competentes en el desarrollo de políticas relacionadas con las telecomunicaciones.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-No sumisión a reglamentación administrativa distinta a la expedida por ella misma/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Afectación de la autonomía por intromisión del Ejecutivo en el espectro normativo reservado

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Afectación de autonomía cuando una autoridad distinta designa la forma de manejo de un aspecto reservado al ámbito regulativo

COMISION NACIONAL DE TELEVISION EN CONTRATOS DE CONCESION DE TELEVISION POR SUSCRIPCION-Afectación de autonomía por sujeción a disposiciones del RUCFE en materia de tarifas

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Competencia constitucional para fijar los derechos, tarifas y compensaciones por concepto de contratos de televisión

Referencia: expediente D-4877

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° (parcial) de la Ley 680 de 2001

Actor: Antonio Bustos Esguerra

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., veinte (20) de abril de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Clara Inés Vargas Hernández - quien la preside -, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Antonio Bustos Esguerra, actuando en nombre propio, haciendo uso del derecho previsto en el artículo 241 de la Constitución Política, demandó ante la Corte Constitucional el artículo 6° (parcial) de la Ley 680 de 2001, por considerarlo contrario a los artículos 76, 77, 102, 113, 136 numeral 1°, 189 numeral 11 y 355 de la Constitución Política.

II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe a continuación el texto de las disposiciones acusadas, con la advertencia de que se subraya y resalta lo demandado:

“LEY 680 DE 2001

(agosto 08)

“por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“ Artículo 6°. Se autoriza, a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), como a las Juntas administradoras de los Canales Regionales para que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la

vigencia de la presente ley, revise, modifique y reestructure los actuales contratos con los operadores privados, con los concesionarios de espacios de los canales nacionales de operación pública, así como con los contratistas de otras modalidades del servicio público de televisión en materia de rebaja de tarifas, forma de pago, adición compensatoria del plazo de los contratos y otros aspectos que conduzcan a la normal prestación del servicio público de televisión.

“ Parágrafo. Para efectos de la reestructuración de las tarifas prevista en este artículo derogase el literal g) del artículo quinto (5°) de la Ley 182 de 1995.”

De igual manera, la Comisión Nacional de Televisión - CNTV - deberá tener en cuenta los cambios ocurridos, tanto en la oferta como en la demanda potencial de pauta publicitaria en televisión. Los demás concesionarios del servicio de Televisión también serán titulares de la renuncia y de la terminación anticipada de los contratos autorizada en el artículo 17 de la Ley 335 de 1996.

“En los contratos de concesión del servicio público de televisión por suscripción, se aplicarán en lo pertinente las disposiciones que rigen en materia de tarifas, derechos, compensaciones y tasas, para los servicios de telecomunicaciones, establecidas en el Régimen Unificado para la Fijación de Contraprestaciones a favor del Estado para los servicios de difusión sin sus excepciones y diferencias.” Cuando se den disminuciones en los costos para los contratos de concesión, estos menores valores se deberán reflejar en beneficios para los usuarios.

III. LA DEMANDA

El impugnante centra su argumentación en el hecho de que las normas acusadas dan lugar a la usurpación, por parte del legislador, de funciones propias de la Comisión Nacional de Televisión (en adelante CNTV), las cuales fueron atribuidas directamente por el constituyente.

En cuanto al primer inciso del parágrafo de la norma en cuestión, estima que existe una vulneración del artículo 76 de la Constitución Política, toda vez que el legislador carece de competencia para sustraer las atribuciones constitucionales otorgadas a la CNTV y no puede derogarle de forma indefinida tales funciones. Así mismo, señala que la competencia de la CNTV para efectos de la fijación de tarifas y derechos que deben pagar los particulares por la concesión y explotación del servicio público de televisión es derivada de la potestad de intervención del Estado en dicho servicio, la cual es de carácter constitucional y no legal.

En relación con la segunda norma demandada, inciso final del parágrafo del artículo 6° de la Ley 680, el actor precisa los siguientes cargos:

Sostiene que existe violación de los artículos 76, 77 y 189 numeral 11 de la Constitución Política porque la remisión legislativa que hace la norma señala a funcionario incompetente y determina una competencia reglamentaria que por mandato constitucional es de carácter administrativo de la autoridad autónoma de televisión, de suerte que sustituye a la CNTV en el ejercicio de sus competencias y remite el ejercicio de estas facultades administrativas al Gobierno Nacional, por medio del poder reglamentario.

Igualmente, advierte la violación de los artículos 76 y 102 de la Constitución Política, respecto de la competencia de la CNTV como autoridad nacional para el desarrollo de los planes y programas del Estado en el servicio de televisión cerrada y abierta, porque el Congreso asume la competencia de la CNTV y por disposición legal fija las tarifas, derechos y estipulaciones de los

contratos de televisión por suscripción. Igualmente la contradicción con el Artículo 102 de la Carta surge cuando el Congreso remite las tarifas de los servicios de difusión a la televisión por suscripción

Del mismo lado, considera que se vulnera el artículo 77 de la Constitución Política en cuanto al régimen legal propio, distinto de los demás servicios públicos de telecomunicaciones, en el sentido que la remisión hecha por el legislador al Régimen Unificado para la fijación de contraprestaciones a favor del Estado contradice el precepto constitucional que dispone que el servicio de televisión tiene un régimen legal propio.

Adicionalmente, el actor estima quebrantado el artículo 76 de la Constitución Política en lo referente a la autonomía administrativa y patrimonial de la CNTV, porque el Congreso sin ser competente para determinar la cuantía de los contratos de concesión, lo hizo mediante la norma demandada.

También se acusa la violación del artículo 77 de la Constitución Política, respecto a la fijación de políticas en materia de televisión, por cuanto la competencia de asignar tarifas y contraprestaciones es de carácter puramente administrativo, propia de una autoridad ejecutora de las políticas estatales en televisión, y ajenas al Congreso de la República.

El artículo 113 de la Constitución Política también se señala como afectado en razón de que la norma impugnada establece un desequilibrio en la distribución de competencias constitucionales de las diferentes ramas del poder público y órganos estatales en el servicio público de televisión y una alteración del principio de la colaboración armónica de los poderes.

Existe violación del artículo 136 numeral 1° de la Constitución Política al vislumbrarse una intromisión del Congreso en competencia administrativa y contractual de otra autoridad del Estado, toda vez que la norma acusada, al derogar el literal g) del Artículo 5° de la Ley 182 de 1995, suplantó a la CNTV en las disposiciones del pliego de condiciones de las licitaciones 001, 002 003 de 1999 y estipulaciones de sus contratos.

La norma acusada es inconstitucional, además, por violar el artículo 335 de la Constitución Política, porque la disposición acusada no es de carácter general, pues decreta auxilios en favor de personas de derecho privado, estos son, los concesionarios de televisión por suscripción, por los siete años faltantes de vigencia de los contratos en curso.

Finalmente, el demandante aduce que la norma impugnada adolece de un vicio de fondo pues no se surtieron los correspondientes debates en el Senado, lo cual constituye una clara exclusión de la competencia de una de las cámaras legislativas, al omitir el trámite previsto en la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Andrés Guevara, delegado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para intervenir en el proceso, solicita esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma debatida, apoyado en los planteamientos de la jurisprudencia según la cual, la CNTV es tan solo un organismo ejecutor de las políticas generales que en materia de televisión fije el legislador, por lo que el Congreso de la República no ha usurpado función o competencia alguna de la autoridad autónoma de televisión. De igual forma, estima que el Congreso actuó dentro de

la cláusula general de competencia que le permite modificar disposiciones que el mismo Congreso había expedido.

De otra parte, observa que las tasas o la contraprestación por el uso del espectro electromagnético son de propiedad del Estado, por cuanto estos son recursos originados en el uso de un bien público estatal, los cuales se encuentran clasificados como ingresos corrientes de la Nación, de suerte que “no resulta válido lo manifestado por el accionante en el sentido de abrogarle la propiedad de tales ingresos a la CNTV, cuando estos son de propiedad de la Nación.”

2. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Dentro de la oportunidad procesal pertinente, la Academia Colombiana de jurisprudencia, por intermedio del académico Carlos Ariel Sánchez Torres, solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada en virtud de que la misma limita la autonomía de la CNTV en materia de intervención en las políticas de televisión, atribución netamente administrativa. La Academia estima que el Gobierno no puede ejercer la potestad reglamentaria en materia de política estatal de televisión, por lo que la norma acusada al remitir las tarifas al Régimen Unificado para la fijación de contraprestaciones a favor del Estado, está delegando en un decreto reglamentario una función que constitucionalmente ha sido asignada a la autoridad estatal de televisión. Finalmente concluye que la ley no puede intervenir en los campos de acción de la CNTV delimitados por el constituyente.

3. Intervención de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Dentro de la misma oportunidad intervino en el proceso la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, por intermedio del Decano de la Facultad de Jurisprudencia, Dr. Juan Manuel Charry Urueña, para solicitar la exequibilidad del inciso primero del parágrafo del artículo 6° de la disposición demandada y la inexequibilidad del inciso final del referido parágrafo. Frente al particular, aclara que no es cierto que el legislador carezca de competencia para sustraer por ley las atribuciones constitucionales de la CNTV, pues dichas facultades enunciadas en la ley 182 de 1995 son otorgadas por mandato legal. Por tal razón, cuando el legislador derogó la referida norma, estaba modificando mas no suprimiendo las atribuciones otorgadas constitucionalmente a la entidad autónoma del orden nacional.

En lo referente a la remisión legislativa al Régimen Unificado destaca que el legislador no puede entrar a reglamentar lo que constitucionalmente le corresponde a la entidad en su autonomía. Así pues, dicha remisión omite la intervención en dicha actividad de la CNTV y da lugar a afirmar que además de la función legislativa que le compete al Congreso, se le asigne también una potestad reglamentaria, de suerte que sea posible prescindir de la autoridad estatal de televisión al carecer de potestades reglamentarias, las cuales quedarían radicadas en el órgano legislativo. En último término reitera la caducidad de la acción por vicios de forma, en razón de que ha transcurrido más de un año desde la publicación del acto.

4. Intervención ciudadana

Dentro de la oportunidad procesal prevista, intervino en el proceso el ciudadano Juan Carlos Esguerra Portocarrero quien defendió la constitucionalidad de la norma acusada. Considera que el legislador no invade ninguna competencia al trazar políticas en materia de televisión, ni al modificar, ajustar o derogar total o parcialmente sus propias políticas contenidas en leyes anteriores, como ocurrió en el caso sometido a estudio. Agrega que la definición de la

competencia para fijar tarifas, derechos, compensaciones y tasas para los servicios de televisión que no utilizan el espectro electromagnético – televisión por suscripción – reside en todo caso en el Congreso de la República. En lo relacionado con la violación del artículo 77 de la Constitución, arguye que la expresión “sujeta a un régimen propio” no está referida a la televisión sino a la entidad autónoma del orden nacional.

El ciudadano Guillermo Mauricio Martínez Merizalde propende la exequibilidad de la norma impugnada, argumentando que no es cierto que la facultad de fijar tarifas de la CNTV sea de rango constitucional e inherente a la potestad de intervención en el servicio de televisión de tal organismo, por cuanto esa facultad debe tener origen legal. Así, es completamente lícito que el legislador haya incluido la definición de las tarifas de las concesiones en materia de televisión, pues fue la ley la que reguló el sistema tarifario. Con respecto al cargo formulado por el accionante sobre vicios de forma, sostiene que la acción de inconstitucionalidad para este efecto, se encuentra caduca en los términos del numeral 3° del Artículo 243 de la Constitución Política. Adicionalmente considera que la norma demandada no crea auxilios a favor de los concesionarios del servicio de televisión por suscripción y en cambio, restablece la equidad en los contratos de concesión.

El ciudadano Luis Argelio Bustacara Rodríguez estima que la disposición demandada se ajusta al ordenamiento constitucional, puesto “que no desconoce la capacidad de la CNTV en la regulación del servicio y por el contrario la encausa para que sea dentro del marco legal”, referido en el artículo 76 de la Constitución. Igualmente considera que no hay arrogación de atribuciones de la CNTV por parte del legislativo al establecer la aplicación del régimen unificado de contraprestaciones a favor del Estado en el servicio de televisión por suscripción, pues dichas funciones recaen sobre el espectro electromagnético y no sobre el acceso satelital o a la órbita geoestacionaria. Por lo mismo, expone que una es la política tarifaria que establece la norma impugnada y otros los decretos que expide el ejecutivo para determinar las condiciones de aplicación de la ley, de suerte que no resulta violatorio de las competencias ya establecidas.

Finalmente aduce que la norma acusada está dirigida a un número indeterminado de personas y no comporta una prebenda a favor de los particulares, que se pueda equiparar con los auxilios del que trata el artículo 355 de la Constitución.

El ciudadano Francisco Javier Gil Gómez intervino con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, precisando que la función del Congreso es legislativa, al fijar la política por seguir en materia de televisión, mientras que la CNTV dirige la política previamente determinada por el legislador, en desarrollo de una función administrativa. Así las cosas, éste último al expedir la disposición impugnada, reasumió una función que había delegado en la CNTV mediante la ley 182 de 1995. De otra parte, señala que “ la existencia de una remisión legislativa a una norma reglamentaria no implica que la norma para efectos de televisión tenga carácter reglamentario, sino legislativo, solo que de idéntico contenido a una norma de carácter reglamentario.” Con relación a la autonomía administrativa y financiera de la CNTV, afirma que nada tiene que ver con la fijación de tarifas, tasas y contraprestaciones, pues uno es el concepto de la autonomía legislativa y otro el de la autonomía administrativa y financiera.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del inciso 1° del parágrafo del artículo 6° de la norma

demandada, bajo el entendido de que la derogatoria del literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995 prevista en el referido inciso, es sólo para efectos de la reestructuración de las tarifas, de manera que tuvo un efecto temporal y por ende, este literal se encuentra vigente.

Así mismo es claro para la Procuraduría que la facultad de fijar tarifas, tasas, contraprestaciones y derechos no es una atribución que se deriva de la Constitución, pues ésta es otorgada por el legislador, en aras de determinar la política en materia de televisión, y como tal puede ser derogada por el órgano legislativo. Por lo tanto, la CNTV tiene una función netamente reguladora del servicio de televisión, dado que desarrolla y ejecuta las políticas del Estado en esta materia, con sujeción a la ley.

Con respecto a la autonomía de la CNTV observa que la intención del constituyente fue garantizar la actuación autónoma del legislativo y de la Comisión entre sí, y con mayor énfasis frente al ejecutivo y los intereses económicos privados.

De otra parte, estima el Ministerio Público que “el legislador violó su propio ámbito de competencia al no asumir directamente la fijación de la política a aplicar en materia de contraprestaciones a pactar en la celebración de los contratos de concesión del servicio público de televisión por suscripción.” Además desvirtuó la autonomía de la autoridad estatal de televisión al desconocer su función reguladora e indirectamente vaciar su competencia, permitiendo la interferencia del ejecutivo a través de la potestad reglamentaria. Por todo lo anterior, impetra la declaratoria de inconstitucionalidad del último inciso del artículo 6° de la norma objetada, porque a través de dicha remisión legislativa a la normativa que dicta el Presidente de la República, ignoró la voluntad del constituyente de alejar al ejecutivo de las decisiones que debe adoptar la CNTV, como ente autónomo en materia de televisión.

Por último ese despacho evidencia que la posible disminución en el valor de las contraprestaciones a cargo de los operadores del servicio de televisión por suscripción no constituye un auxilio, en razón de que no comporta un desembolso de dinero o prebenda del Estado a favor de particulares.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de los apartes demandados, pues estos hacen parte de una ley de la República.

2. Caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en el trámite de aprobación de la Ley 680 de 2001

Antes de iniciar el análisis de fondo del artículo demandado es necesario evacuar el cargo por violación al trámite de aprobación de la Ley 680 de 2001, que el demandante formula al final de su libelo.

Dice el actor que la norma acusada no aparece “sino en el texto legal definitivo aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la Cámara de los días martes 19 y miércoles 20 de junio de 2001, según se aprecia en la Gaceta del Congreso 327 de julio 9 de 2001, es decir, que semejante auxilio fiscal a favor de un centenar de personas particulares, no fue debatido ni aprobado en el Senado de la República, en ninguno de sus debates, lo cual no obstante lo establecido por el artículo 242 numeral 3°, se deja a la sabiduría de esa Honorable Corte, pues lo

expresado no resulta ser propiamente un vicio de forma sino de fondo, ya que no se trata de un requisito de publicidad, sino una clara exclusión de la competencia de una de las cámaras legislativas, que por expreso mandato constitucional debía conocer y surtir el trámite correspondiente sobre la disposición impugnada”.

Pese a que el demandante hace ver que el defecto señalado es un vicio de fondo que ameritaría el pronunciamiento de la Corte Constitucional, es lo cierto que la estructura del reproche alude a un problema de procedimiento que, como cargo de inconstitucionalidad, caducó al año de haberse publicado la Ley 680 de 2001. Ciertamente, el actor advierte que el texto de la norma acusada no surtió los cuatro debates constitucionales sino que apareció a último momento, en la discusión de la Plenaria de la Cámara de Representantes, sin que hubiera sido estudiado por el Senado de la República.

La falencia indicada por el demandante se refiere a la manera en que fue aprobado el texto de la norma atacada y no a su contenido sustancial: al advertir que en el desarrollo de los debates el Congreso omitió tramitar la disposición desde el comienzo, insertándola en el proyecto cuando éste culminaba su discusión parlamentaria, la demanda no se refiere al contenido material de la disposición. La deficiencia procedimental podría predicarse de cualquier norma jurídica sin atención a su contenido material.

De hecho, el defecto aducido por el impugnante ha sido estudiado otras veces por la Corte Constitucional, tribunal para el cual dicha deficiencia es un claro ejemplo de un vicio de inconstitucionalidad formal. Para ilustrarlo, valga mencionar el siguiente caso que, a raíz de un cargo idéntico al aquí expuesto, fue resuelto mediante Sentencia C-035 de 2003, y en donde la Corte calificó como defecto formal la discusión incompleta de una norma en el trámite de su aprobación.

Cargo por vicios de forma en la expedición de la norma acusada

Manifiesta el actor que el aparte demandado no estuvo incluido en las ponencias para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes, así como tampoco en la ponencia para primer debate en el Senado de la República, sino que se adicionó en la ponencia para segundo debate en esta corporación, vulnerando así el trámite previsto en el numeral 3° del artículo 157 de la Constitución.

En primer lugar, es de notarse que no se presenta la caducidad a que se refiere el numeral 3° del artículo 242 superior, según el cual “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto”, pues la publicación de la ley 689 de 2001 se efectuó el 31 de agosto del mismo año. Ahora bien, para dilucidar si en esta ocasión se respetó el procedimiento constitucional previsto para la formación de las leyes, es necesario hacer un recuento del trámite legislativo a que estuvo sometida la disposición acusada, de acuerdo con las Gacetas del Congreso

En atención a que esta Corte considera que el cargo indicado no se refiere a un vicio de fondo de la disposición acusada sino a un vicio de forma en el trámite de aprobación de la misma, y atendiendo a lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política, conforme al cual “Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”, esta Corporación omitirá pronunciarse en relación con este cargo de la demanda.

3. Definición del problema jurídico

a) recuento de los cargos de la demanda

De acuerdo con la demanda, el actor funda los cargos de inconstitucionalidad en dos reproches fundamentales, de los cuales se derivan nueve cargos secundarios:

En primer lugar, sostiene que la Ley 680 de 2001, al derogar el literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, despojó a la Comisión Nacional de Televisión de la facultad de regular los derechos, tasas y tarifas que percibe el Estado por los contratos de concesión para la operación del servicio de televisión, facultad que le es inherente a su condición constitucional de ente de regulación del servicio público de televisión.

En segundo término, y vinculado con lo anterior, asegura que la Comisión Nacional de Televisión perdió la facultad de regular los derechos, tasas y tarifas que pueden cobrarse por los contratos de concesión del servicio público de televisión por suscripción, ya que a partir de la Ley 680 de 2001 tal facultad se entrega al Presidente de la República, dado que éste es quien expide el RUCFE, sistema tarifario al cual remite el artículo 6° de esta legislación.

A partir de estos dos reproches, el demandante estructura nueve cargos de inconstitucionalidad referidos a artículos específicos de la Carta Política que a su juicio resultaron afectados por las expresiones demandadas. Las contradicciones constitucionales concretas son las siguientes.

En primer lugar, dice que se violenta el artículo 76 de la Carta porque se desconoce la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión para intervenir en el manejo de la televisión nacional y ejecutar la política del Estado en la materia. Asegura que se desconocen los artículos 76, 77 y 189-11 de la Carta Política porque al trasladar al presidente la facultad reglamentaria en materia de tarifas aplicables a los contratos de concesión de televisión por suscripción, que pertenece a la Comisión Nacional de Televisión, se modifican las competencias constitucionales administrativas.

De igual forma, dice que se quebranta el artículo 76 porque desconociendo la facultad reglamentaria de la Comisión Nacional de Televisión, el Congreso asumió la competencia de fijar indirectamente las tarifas y derechos propios de las concesiones de televisión por suscripción.

También dice violarse el artículo 102 constitucional porque el Congreso habría asumido, por virtud de la Ley 680 de 2001, la función de administrar bienes públicos como el espacio, el espectro radioeléctrico y la órbita geoestacionaria, a sabiendas de que la regulación de los mismos es de competencia de la Comisión Nacional de Televisión. En el mismo sentido, encuentra injustificado que se someta a la misma regulación la televisión abierta y la televisión por suscripción, cuando las características técnicas de cada una exigen un tratamiento diverso.

El artículo 77 de la Constitución resulta vulnerado porque la remisión al RUCFE en materia de tarifas para el servicio público de televisión contradice el principio de que ésta debe tener un régimen legal propio y no el señalado genéricamente para los servicios de telecomunicaciones. Así mismo, fijar las tarifas del servicio de televisión no constituye propiamente un ejercicio de la función de fijar la política general en materia de televisión sino una gestión directamente administrativa a la cual no está llamado el legislador.

Desde otro punto de vista, se atenta contra el artículo 76 constitucional porque la remisión al RUCFE le quita autonomía administrativa y financiera a la Comisión Nacional de Televisión en

tanto que la misma se vio obligada a modificar 101 contratos de concesión de televisión celebrados con fundamento en las disposiciones de la Ley 182 de 1995, con evidente reducción de ingresos a favor del Estado.

La afectación del artículo 113 también resulta evidente porque con la decisión del legislador se desequilibra la distribución de competencias constitucionales entre las diferentes ramas del poder público, lo cual constituye un atentado contra el principio de colaboración armónica. En este sentido, la norma también es contraria al artículo 136-1 que prohíbe al Congreso inmiscuirse en competencias propias de otras autoridades.

Finalmente, dice que se contraría el artículo 355 de la Carta porque al favorecer a los adjudicatarios de los contratos celebrados para la prestación del servicio de televisión, la Ley 680 de 2001 creó un beneficio fiscal de carácter particular, lo cual está prohibido por la Carta.

Tal como se expuso, los cargos de la demanda parten del supuesto de que el artículo 6º de la Ley 680 de 2001 despojó a la Comisión Nacional de Televisión de la competencia para fijar las tarifas y derechos que deben pagarse por concepto de la concesión del servicio de televisión, obligándola, en el caso de la televisión por suscripción, a remitirse al RUCFE para efectos de su fijación.

A fin de determinar la pertinencia de los cargos con el contenido de los textos legales acusados, esta Corporación considera conveniente hacer una contextualización normativa de la disposición que es objeto de censura.

b) Contextualización normativa de las disposiciones acusadas

1) En 1985 el Gobierno Nacional dictó el Decreto 666 en virtud del cual expidió la primera regulación nacional concerniente a la prestación del servicio de televisión por suscripción. La vigilancia y regulación de la prestación del servicio estaba a cargo del Estado, en cabeza del Ministerio de Comunicaciones[1], que en ejercicio de dicha función verificaba el cumplimiento de características técnicas, equipos y elementos integrantes de los sistemas de prestación del servicio de Televisión por Suscripción.

De conformidad con las especificaciones técnicas, el servicio de Televisión por Suscripción podía prestarse a través de canales radioeléctricos, línea física (cabe coaxial o fibra óptica), o configuraciones mixtas que utilizaran canales radioeléctricos y vía cable coaxial y/o fibra óptica[3].

En virtud de los artículos 11 y 12 del Decreto 666, los contratistas –programadores y operadores- estaban obligados al pago de una compensación a nombre del Ministerio de Comunicaciones del “10 % del total de los ingresos mensuales provenientes exclusivamente de la prestación del servicio de Televisión por Suscripción, en forma que resulte de multiplicar el número de abonados durante el período de causación por la tarifa mensual, la cual no podrá desagregarse para ningún efecto. Cada tres meses enviarán un relación detallada de los ingresos percibidos en el período, certificada por un Contador Público, y pagarán la suma a que se refiere este artículo dentro de los quince (15) días siguientes al trimestre de su causación.”

2) Mediante Ley 14 de 1991 el Congreso de la República dictó algunas previsiones en torno a la prestación del servicio público de televisión, señalando para el caso de la televisión por suscripción que la misma sería un servicio público a cargo del Estado, que lo prestaría directamente o a través de concesiones a particulares.

En la misma normatividad el legislador dispuso que el control y vigilancia de la prestación del servicio de televisión por suscripción y la ejecución de los correspondientes contratos estaría a cargo del Ministerio de Comunicaciones[4] y que el sistema de compensación a cargo de los concesionarios incluiría la obligación de pagar el diez por ciento (10%) del total de los ingresos provenientes exclusivamente de la operación del servicio de televisión por suscripción, sin perjuicio del canon de concesión, fijado por el Ministerio de Comunicaciones.

3) Con la aprobación de la Constitución Política de 1991, el manejo del servicio público de televisión se radicó en un ente autónomo con independencia administrativa, patrimonial y técnica, posteriormente conocido como la Comisión Nacional de Televisión. Los artículos 76 y 77 de la Carta dispusieron expresamente lo siguiente:

ARTICULO 76. La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que hace referencia el inciso anterior.

ARTICULO 77. La dirección de la política que en materia de televisión determine la Ley sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado.

La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros, la cual nombrará al Director. Los miembros de la Junta tendrán período fijo. El Gobierno Nacional designará dos de ellos. Otro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión. La Ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros y regulará la organización y funcionamiento de la Entidad.

PARAGRAFO. Se garantizarán y respetarán la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión.

4) En desarrollo de la preceptiva fundamental, el legislador expidió la Ley 182 de 1995 en la que reguló, acorde con las nuevas instituciones constitucionales, el manejo y dirección del servicio público de televisión.

En la Ley 182 el Congreso formuló políticas para el desarrollo y democratización de la Televisión y conformó la Comisión Nacional de Televisión a la que entregó, en cumplimiento de la Carta Fundamental, la tarea de ejercer la representación del Estado en la titularidad y reserva del servicio público de televisión, dirigir dicha política, desarrollar y ejecutar, de acuerdo con la Ley, los planes y programas del Estado en la materia, regular el servicio e intervenir, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético, con el fin de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia del servicio televisivo, con el propósito de evitar las prácticas monopolísticas de su operación y explotación (Art. 4º Ley 182/95).

Entre las funciones asignadas por el legislador a la Comisión Nacional de Televisión está la consignada en el literal g) del artículo 5º de la citada Ley. Dice la norma que en desarrollo de su objeto, la Comisión Nacional de Televisión tendrá la función de:

g) Fijar los derechos, tasas y tarifas que deba percibir por concepto del otorgamiento y explotación de las concesiones para la operación del servicio de televisión, y las que correspondan a los contratos de concesión de espacios de televisión, así como por la adjudicación, asignación y uso de las frecuencias.

Al establecerse una tasa o contribución por la adjudicación de la concesión, el valor de la misma será diferido en un plazo de dos (2) años. Una vez otorgada la concesión la Comisión Nacional de Televisión reglamentará el otorgamiento de las garantías.

Los derechos, tasas y tarifas deberán ser fijados por la Comisión Nacional de Televisión, teniendo en cuenta la cobertura geográfica, la población total y el ingreso per cápita en el área de cubrimiento, con base en las estadísticas que publique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, así como también la recuperación de los costos del servicio público de televisión; la participación en los beneficios que la misma proporcione a los concesionarios, según la cobertura geográfica y la audiencia potencial del servicio; así como los que resulten necesarios para el fortalecimiento de los operadores públicos, con el fin de cumplir las funciones tendientes a garantizar el pluralismo informativo, la competencia, la inexistencia de prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión y la prestación eficiente de dicho servicio.

Lo dispuesto en este literal también deberá tenerse en cuenta para la fijación de cualquier otra tasa, canon o derecho que corresponda a la Comisión.

Las tasas, cánones o derechos aquí enunciados serán iguales para los operadores que cubran las mismas zonas, áreas, o condiciones equivalentes;

Precisando el alcance de esta disposición, el artículo 12 de la Ley 182 señaló que la función de fijar las tarifas, tasas y derechos a que se refiere dicha ley se encargaba a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, de conformidad con los criterios establecidos en el literal g) del artículo 5º que acaba de transcribirse.

Por otra parte, la Ley 182 redefinió el concepto de televisión por suscripción señalando que por éste se entendía la televisión en la que “la señal, independientemente de la tecnología de transmisión utilizada y con sujeción a un mismo régimen jurídico de prestación, está destinada a ser recibida únicamente por personas autorizadas para la recepción” (Literal b) del art. 20). Así como lo ordenaba la normatividad precedente, la Ley 182 dispuso que la televisión por suscripción debía sujetarse al pago de los derechos de compensación previstos en la ley, particularmente -respecto de los contratos vigentes- a los establecidos en el artículo 49 de la Ley 14 de 1991, ya citada.

5) Un año más tarde, la Ley 335 de 1996 modificó algunas disposiciones de la Ley 14 de 1991 y 182 de 1995, al tiempo que instauró la televisión privada en Colombia. En lo pertinente, la disposición legal redefinió las zonas para la prestación del servicio de televisión por suscripción, pero mantuvo incólume el control de la Comisión Nacional de Televisión sobre el servicio público de televisión.

6) En el año 2000 el Congreso de la República inició la discusión del proyecto de ley que culminaría con la expedición de la Ley 680 de 2001, movido por una profunda crisis del sector televisivo que, para la fecha, afectaba gravemente las finanzas de la televisión pública y había obligado a varios de los operadores a devolver las concesiones y a rescindir parcialmente los contratos de programación.

En el marco de dicha crisis, la Ley 680 dispuso algunas medidas tendentes a aligerar las cargas económicas de los operadores de los servicios de televisión, al tiempo que pretendió “dotar de herramientas a la televisión pública, que permitan su supervivencia y le brinden la posibilidad de competir con la televisión privada”[6], según lo informa la ponencia del proyecto presentada para segundo debate en el Senado de la República.

Entre las medidas diseñadas para afrontar la crisis del sector televisivo, la Ley 680 de 2001 autorizó a la Comisión Nacional de Televisión, así como a las Juntas Administradoras de los Canales Regionales, para revisar, modificar y reestructurar los contratos con los operadores privados, con los concesionarios de los espacios de los canales nacionales de operación pública, así como con los contratistas de otras modalidades del servicio público de televisión en materia de rebaja de tarifas, formas de pago, adición compensatoria del plazo de los contratos y otros aspectos que conduzcan a la normal prestación del servicio público de televisión (art. 6°).

En la misma norma, la Ley 680 ordenó que, para efectos de la reestructuración de las tarifas prevista en el artículo 6°, el artículo 5°, literal g) de la Ley 182 de 1995, que confería a la Comisión Nacional de Televisión la facultad de fijar los derechos, tasas y tarifas percibidos por los contratos de concesión del servicio de televisión, se entendía derogado.

De igual manera, por disposición del inciso cuarto del artículo 6°, determinó que las tarifas, derechos, compensaciones y tasas de los contratos de concesión del servicio público de Televisión por suscripción se regularían por las disposiciones que rigen para los servicios de telecomunicaciones y que se encuentran recogidas en el Régimen Unificado para la Fijación de Contraprestaciones a favor del Estado (en adelante RUCFE) para los servicios de difusión, sin sus excepciones y diferencias.

c) Fijación del alcance del párrafo del artículo 6° de la Ley 680 de 2001

Conforme a la contextualización normativa precedente, esta Corporación considera que el primer cargo de la demanda parte de una interpretación equivocada del párrafo del artículo 6° de la Ley 680 de 2001. En efecto, el primer reproche de la demanda sostiene que el párrafo del artículo 6° habría despojado a la Comisión Nacional de Televisión de la potestad de fijar los derechos y tarifas por concepto de concesión del servicio de televisión, como consecuencia de la derogación del literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995.

No obstante, tal como lo manifiesta el señor Procurador General de la Nación, dicha derogación debe interpretarse dentro del contexto general del artículo 6° y desde la perspectiva del encuadramiento normativo que acaba de exponerse: la interpretación del párrafo no puede hacerse prescindiendo del artículo en el cual se encuentra inserto ni de espaldas a la teleología de la Ley 680 de 2001.

Ciertamente, como consecuencia de la coyuntura política en que se promovió la expedición de la Ley 680 de 2001 -la crisis por la que atravesaba la televisión pública para el año 2000 y la necesidad de adoptar medidas tendentes a recuperar los niveles de competitividad de la televisión pública- el artículo 6° autorizó a la Comisión Nacional de Televisión, así como a las juntas administradoras de los Canales Regionales, para revisar, modificar y reestructurar los contratos con los operadores privados, con los concesionarios de los espacios de los canales nacionales de operación y con los contratistas de otras modalidades del servicio público de televisión, con el fin de revisar la tabla de tarifas, la forma de pago y las compensaciones de los contratos y regularizar la normal prestación del servicio público de televisión. No obstante, tal autorización

no se confirió de manera permanente. El encabezado del inciso primero del artículo 6º es claro al señalar que dicha autorización fue conferida por el término de “tres (3) meses” y no de manera indefinida.

En dicha tónica, el párrafo del artículo 6º dispuso la derogación del literal g) del artículo 5º de la Ley de 182 de 1995, pero con un condicionamiento que restringe expresamente sus efectos; dijo la norma que la derogación se ordenaba “para efectos de la reestructuración de las tarifas previstas en este artículo”.

El condicionamiento del párrafo del artículo 6º despeja toda duda acerca del carácter temporal de la mal llamada derogación del literal g) del artículo 5 de la Ley 182 pues al estar restringida a los tres meses a que hace referencia el inciso primero del artículo 6º, la Comisión Nacional de Televisión recuperó la facultad de fijar, según los criterios del literal g) del artículo 5º de la Ley 182 de 1995, las tarifas, derechos y compensaciones por concepto de concesión del servicio público de televisión, al vencimiento de dicho término.

El motivo indicado lleva a concluir que la palabra “derogase”, que determina el punto central de la demanda, debe interpretarse en un sentido distinto, no como una derogación, sino como una suspensión, por el término de tres meses, de la facultad de la Comisión Nacional de Televisión de establecer, según los criterios de la Ley 182 de 1995, las tarifas de los contratos de concesión de televisión.

Coincidente con la posición de la Corte es el concepto del Procurador General de la Nación que, al respectó, señaló: “Para el Ministerio Público, la norma es clara al señalar los efectos de dicha derogatoria, no entendiéndose por qué se le pretende dar el alcance de una derogatoria total en el tiempo, cuando lo que en realidad se contempla es una aplicación temporal del precepto”.

De hecho, el carácter temporal de la medida se evidenció a lo largo de los debates congresuales del proyecto que dio origen a la Ley 680 de 2001.

Ciertamente, en desarrollo de las discusiones parlamentarias, los senadores y representantes a la Cámara debatieron la aprobación del artículo 7º de los proyectos acumulados 34-38 de 2000 –Senado- y 126 de 2000 –Cámara- sobre la base de que las facultades conferidas a la Comisión Nacional de Televisión lo serían, no para derogar, sino para modificar las tarifas de los contratos de concesión de televisión a que hace alusión el literal g) del artículo 5º de la Ley 182 de 1995. El texto de la disposición puesta a consideración de la Comisión Sexta Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, que venía con el mismo espíritu del Senado de la República, señalaba:

Parágrafo 1º. Para efectos de la reestructuración de las tarifas indicadas en el literal G del artículo quinto de la Ley 182 de 1995, la Comisión Nacional de Televisión deberá tener en cuenta los cambios ocurridos, tanto en la oferta como en la demanda de potencial de pauta publicitaria en televisión.

Como se desprende de la norma, el fin de la medida era permitirle a la Comisión Nacional de Televisión revisar las tarifas a que hacía referencia el literal g) del artículo 5º de la Ley 182, no abrogar permanentemente la potestad de fijar dichas contraprestaciones.

Esta intención se ofrece con mayor claridad cuando se recurre a la lectura del debate que, en relación con la aprobación de la norma, tuvo lugar en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. En el resumen que se le permitió hacer antes de

iniciar el debate sobre el proyecto en la Cámara de Representantes, el Senador Juan Fernando Cristo Bustos, uno de sus ponentes, manifestó que uno de los objetivos del proyecto era permitir a la Comisión Nacional de Televisión adoptar medidas de carácter temporal para acomodar el equilibrio financiero de los contratos de concesión del servicio de televisión. En este sentido, el Senador afirmó:

Gracias señor, yo quiero en primer lugar agradecer a todos los colegas de la Cámara de Representantes esta oportunidad, ahora tenemos también en la Comisión Sexta sesión para discusión y aprobación de proyectos de ley pendientes y por eso quería antes de retirarme a presidir la Comisión, aprovechar este instante del debate que es precisamente el de la discusión de la ponencia para hacer unas consideraciones generales, no particulares con respecto al articulado que ustedes tendrán la oportunidad de debatir, de concertar, de modificar, según las conveniencias que ustedes consideren resulten para la televisión en Colombia (...) comienzo por decir que para nadie es un secreto, la crisis que atraviesa la televisión hoy en día y no nos vamos a ir a un debate hacia atrás para establecer cuáles son las causas y quienes sus responsables, lo cierto es que la apertura de la televisión colombiana a la televisión privada, sumada a la recesión económica que en ese mismo instante impactó al país, han conducido hoy a que lo que se llama no muy adecuadamente televisión pública que yo preferiría llamarla televisión mixta, es decir, los Canales Uno y A, que son empresas privadas, programadoras privadas que programan las frecuencias del Estado, los dos canales del Estado, los canales regionales igualmente estén padeciendo hoy una crisis muy dura y han caído en un círculo vicioso, que es en el de que en la medida en que la Televisión privada, superando todas las expectativas, los planes de negocio de los privados, apuntaban a que en el tercer año de funcionamiento iban a estar en unos niveles muy inferiores de rating y de ingresos por publicidad de los actuales, pero de alguna manera ese desarrollo de la televisión privada sumado a las recesiones insisto, ha impactado de una manera brutal el tema de la televisión pública.

(...)

Si no aprobamos esta ley, los cálculos que hay de la propia Comisión de Televisión y de los expertos en el sector, nos indican con toda claridad que en tres meses estaremos asistiendo al entierro de los dos canales públicos de televisión, hoy en día ya, once de las 24 programadoras de los Canales Uno y A ya volvieron sus espacios y las otras no la han devuelto, por la sencilla razón, están esperando a ver qué pasa en el Congreso de la República y si este proyecto es una realidad, aguantar hasta el año 2003 con las nuevas reglas del juego que salgan aquí del Congreso para tratar de mantenerse en el negocio de la televisión.

(...)

Esa premisa, como pensamos que se puede lograr, con cuatro ideas generales que contiene el proyecto, yo no voy a entrar en el detalle del articulado...

(...)

La segunda medida que se toma en esta ley para salvaguardar el actual esquema de televisión, es la de facultar a la Comisión Nacional de Televisión para que en un término preciso, tome decisiones para revisar tarifas, ampliar plazos, dar unas condiciones mejores a los concesionarios de los Canales Uno y A, este tema es muy importante queridos Representantes, por qué se toma esa medida, resulta que cuando se suscribieron los contratos de las programadoras de los Canales Uno y A, con la Comisión Nacional de Televisión, el uno y el A, todavía eran monopolios en la

Televisión colombiana o Duopolio para ser más exacto, no tenían la competencia de los canales privados y por lo tanto se podían dar el lujo de pagar unas tarifas muy altas, con unos ratings que superaban el 30 y 40% y con unos ingresos que se desprendían con lógica de esos ratings, llega la competencia de los canales privados y las tarifas siguen siendo las mismas y entonces hoy en día, óigame bien esta cifra, hay empresas programadoras de televisión que el 90% de sus ingresos por una media hora de televisión lo dedican sólo a pagar la Comisión Nacional de Televisión e Inravisión y ahorita yo creo que el Director de la Comisión nos puede ilustrar cómo ha crecido en los últimos dos años la cartera morosa, lo cual no tiene sentido mantener unas tarifas altas para que nadie esté en condiciones de pagar. (Gaceta del Congreso N° 322 del miércoles 27 de julio de 2001. Pág. 6) (Subrayas fuera del original)

Profundizando en el tema, el Senador Cristo aseguró que frente a las solicitudes hechas a la Comisión Nacional de Televisión para que tomara las medidas de choque destinadas a superar la crisis de la televisión nacional, la Comisión se había declarado incapaz de superar las restricciones contenidas en el literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, razón por la cual fue necesario encontrar una salida adecuada que permitiera llevar a cabo tal reestructuración. El Senador Cristo se refirió al tema en los siguientes términos:

“Qué es lo que ha sucedido; con todo respeto por el Presidente de la CNTV, Yo no creo mucho en la disminución de tarifas que aquí se ha anunciado, que me contaron, yo no estuve presente. En cualquier caso, cuando uno insiste frente a la CNTV, en cuanto a la importancia de producir debido a la coyuntura unas medidas de choque que permitan sobrevivir a las programadoras de los canales públicos, entonces la Comisión aduce que hay un literal, el literal G del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, que les impide ir más allá de lo que han hecho hasta el momento, me explico, ellos dicen: hemos hecho lo que dentro del marco de la ley se ha podido hacer, no podemos ir más allá porque entraríamos en problemas como los que tuvimos con RCN, para hablar con franqueza, esa es la explicación de la CNTV.

Con base en esa explicación, ante la exigencia de la Comisión Sexta del Senado de que tomaran medidas mucho más audaces para aminorar los costos que tiene las programadoras que hoy en día representan en algunos casos el 90% de los gastos, Inravisión y la CNTV, de los gastos de media hora de televisión, entonces se incluyó este primer inciso que en su inciso original y a mí me parece muy importante que ahora intervenga el Director de la CNTV que tiene observaciones ya sobre el texto completo, pero que en su redacción original fue prácticamente redactado por la CNTV, nosotros le dijimos, el interés del Congreso es que ustedes vayan más allá de lo que han hecho, entonces tienen que entender la situación. Ellos dijeron, nosotros no podemos hacer nada más, entonces dijimos, bueno, qué hay que hacer en la ley, qué hay que poner para que ustedes puedan ir más allá y obviamente después del episodio de RCN tenemos las preocupaciones personales que nos asisten y la justificamos, entonces redacten un artículo que les permita ir mucho más allá. Este es el artículo 7 que es una autorización de la Comisión, la Comisión puede después de un estudio decir no queremos hacer nada pero eso ya es una responsabilidad de la Comisión, lo que no puede asumir el Congreso de la República es la responsabilidad de que la CNTV diga que la ley no le permite, entonces vamos a quitarle los obstáculos que le impone la ley para que tome esas medidas que son medidas básicamente de reducción de tarifas, de ampliación de plazos de pago, de modificaciones del tema económico.” (Gaceta del Congreso N° 322 del 27 de junio de 2001) (Subrayas fuera del original)

El carácter coyuntural y la vocación de temporalidad de la reforma introducida por la Ley 680 de 2001 fue reconocido también por otras autoridades intervinientes en el debate, como es el caso

del director de la Comisión Nacional de Televisión, Ricardo Lombana Moscoso. La Senadora Claudia Blum de Barbieri también se refirió al tema, al manifestar su desacuerdo con la decisión de adoptar una medida provisional para solucionar un problema que, según su juicio, requería reformas estructurales.

El director de la Comisión Nacional de Televisión dijo a este respecto:

“Dentro de este marco de referencia, el proyecto de ley trata de facilitar a los concesionarios de espacios algunas medidas que les permitirían luchar por su subsistencia, en tanto que también otorgan a los canales privados algunos beneficios de orden económico y técnico. No obstante, el carácter coyuntural de la reforma al cual ya me referí, deja de lado aspectos muy críticos de la problemática general de la televisión colombiana, tales como la inviabilidad teórica del modelo de financiación del sector público de televisión, aspecto dentro del cual caben temas como la insuficiencia de recursos para la operación de Inravisión, la programación educativa y cultural de Señal Colombia, el apoyo a los canales públicos regionales, la continuidad de Audiovisuales y la misma existencia de la CNTV.

En todo caso, vuelvo y le repito que el proyecto de ley concebido como un mecanismo de choque a la coyuntura, tiene elementos que podrían mitigar de alguna manera la situación crítica por la que actualmente atraviesan los operadores.

(...)

Reitero eso sí que la Comisión Nacional de Televisión considera que en el inmediato futuro será necesaria una reforma integral del modelo de televisión y por ende de las leyes que lo enmarcan, por lo cual se espera que al comenzar el primer ciclo de sesiones del Congreso del año 2001, podamos presentar un proyecto de ley con dicho propósito”. (Gaceta del Congreso N° 01 del 19 de enero de 2001, Pág. 43)

La Senadora Claudia Blum de Barbieri advirtió por su parte:

Aunque el Senado de la República se dio cuenta que yo voté positivamente este proyecto, yo sí quiero dejar una constancia diciendo que me parece un poco lamentable que se haya hecho una reforma para solucionar problemas de coyuntura, para solucionar una crisis y no se haya hecho una reforma integral. Pero yo espero que la Ministra de Comunicaciones como se ha comprometido no solamente con el Senado de la República, sino también con el país, presente en marzo, para la próxima legislatura, un Proyecto verdaderamente integral para que la televisión recupere todas esas condiciones que son muy deficientes, como son: la de regulación, calidad y pluralismo.

(...)

Al votar positivamente este proyecto de ley, dejo constancia que lamento que esta iniciativa no signifique una reforma integral, sino que contemple sólo un conjunto de acciones aisladas que pueden ayudar a resolver la crisis actual. (Gaceta del Congreso N° 01 del 19 de enero de 2001, Pág. 43)

Independientemente de las razones particulares esbozadas por los intervinientes en el debate en relación con el manejo que debió darse al problema de la televisión nacional, lo cierto es que las discusiones sobre la aprobación de la Ley 680 de 2001 y, en concreto, de su artículo 7°, se llevaron a cabo sobre la base de que la reforma introducida por el Congreso no tenía vocación de

permanencia y, en cambio, pretendía adoptar medidas de choque para minimizar los efectos nocivos de una crisis que, a largo plazo, requería modificaciones de mayor envergadura.

De acuerdo con lo dicho, la derogación del literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995 no fue definitiva y, en cambio, aquella sólo pretendía que la Comisión Nacional de Televisión revisara durante el término de tres meses los contratos de concesión de televisión para reajustar las tarifas, las formas de pago y las compensaciones por prestación del servicio público.

Además, debe aclararse que durante dicho término la Comisión Nacional de Televisión estuvo facultada para intervenir directamente en la determinación de tales derechos. En la “derogación” ordenada por el parágrafo del artículo 6° no se pretendió abolir, ni siquiera temporalmente, la facultad de señalar las tarifas, derechos y compensaciones por concepto de la concesión de los servicios públicos de televisión que tiene la Comisión Nacional de Televisión. El Congreso se limitó a permitir que, para efectos de la reestructuración de tales derechos, la Comisión Nacional de Televisión se apartara de los lineamientos y criterios señalados por la Ley 182 de 1995, pudiendo acogerse a otros que permitieran sortear la crisis que dio lugar a la expedición de la Ley 680 de 2001.

Esta conclusión despeja entonces la duda que, respecto del parágrafo del artículo 6°, ponía de manifiesto el actor, pues es evidente que la Comisión Nacional de Televisión no perdió ni definitiva ni temporalmente sus competencias en materia de determinación de las tarifas de los contratos de concesión de televisión. Sus funciones se vieron modificadas únicamente por el término de tres meses y con el fin de permitir la implantación de una metodología diferente para fijar tarifas y derechos por concepto de la prestación del servicio de televisión. Es más, revisados con cuidado los antecedentes de la disposición en las gacetas del Congreso, esta Corte no encontró comentario alguno del que pudiera derivarse una intención directa de despojar a la Comisión Nacional de Televisión de la facultad de fijar y establecer los derechos, tasas y tarifas que deba percibir por concepto del otorgamiento y explotación de las concesiones para la operación del servicio de televisión.

Finalmente, si la decisión del legislador hubiera sido la de derogar definitivamente el literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, es de prever que así lo habría manifestado en el artículo 15 de la Ley 680 de 2001 en donde, de manera expresa, consignó las derogaciones que operaban por virtud de la entrada en vigencia de dicho ordenamiento[7].

En vista de la interpretación sistemática e histórica de la disposición, esta Corte concluye que la norma acusada no derogó el literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, como imprecisamente lo indica su texto, sino que suspendió su aplicación por el término de tres meses, con el fin de permitirle a la misma Comisión Nacional de Televisión adelantar el proceso de reestructuración de las contraprestaciones reclamadas por concesión del servicio de televisión. El cargo de la demanda, en este contexto, resulta infundado, por lo cual la Corte declarará exequible la disposición, pero exclusivamente en los términos aquí contemplados.

d) Cargo contra el inciso final del artículo 6° de la Ley 680 de 2001

Caso distinto al del parágrafo del artículo 6° ocurre con el inciso final de la norma, relativo a los contratos de concesión del servicio público de televisión por suscripción, pues, para ellos, la Ley 680 de 2001 sí dispuso que las tarifas derechos, compensaciones y tasas, se regirían por el Régimen Unificado para la Fijación de Contraprestaciones a favor del Estado para los servicios de difusión (RUCFE), de lo cual podría deducirse que la Comisión Nacional de Televisión

perdió su facultad de regular las tarifas en este tipo específico de contrato.

Tras haber despejado la duda que sustenta el primer cargo de la demanda, dirigido contra el párrafo del artículo 6º, la Corte pasa entonces a estudiar la constitucionalidad del inciso final previamente citado, pues el demandante señala que en este caso la Comisión Nacional de Televisión fue despojada de una competencia que le pertenece por disposición de la Constitución Política.

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte Constitucional debe resolver si se ajusta a los cánones constitucionales que el legislador haya establecido que las tarifas, derechos, compensaciones y tasas a que deben someterse los contratos de concesión de televisión por suscripción deban regirse por el RUCFE y no por las reglas generales que le confieren a la Comisión Nacional de Televisión la potestad de señalarlos.

4. Contenido de la independencia y autonomía institucionales de la Comisión Nacional de Televisión

a. Dependencia legal de la Comisión Nacional de Televisión

La Comisión Nacional de Televisión es el organismo creado por la Constitución de 1991 para dirigir la política que en materia de televisión señale la Ley, así como para ejercer la intervención estatal en el espectro electromagnético, en relación con el servicio público de televisión. Dicho organismo se sujeta a un régimen jurídico propio, goza de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

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

Tal dependencia se deriva del propio texto de los artículos 76 y 77 de la Carta, así como de otras disposiciones constitucionales, que determinan su sujeción a la Constitución y a la Ley. En este entendido, por ejemplo, el artículo 76 constitucional establece que la Comisión Nacional de Televisión “desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio” de televisión, mientras que el artículo 77 remarca que dicha comisión dirigirá “la política que en materia de televisión determine la ley”, con lo cual se quiere resaltar que este organismo está sujeto a las disposiciones constitucionales y legales en materia de televisión, correspondiéndole estrictamente un papel de ejecución y coordinación en la materia.

La jurisprudencia Constitucional ha reconocido por su parte que a pesar de su importante protagonismo en el desarrollo de la política de televisión, el objeto de la Comisión Nacional de Televisión está inscrito en la estructura jurídica del Estado –no por fuera de ella-, al paso que sus funciones se encuentran claramente delimitadas por la Ley, a la cual debe sumisión. En este sentido la Corte ha dicho:

"...el artículo 77 de la Constitución distingue con claridad entre la determinación de la política estatal en materia de televisión -que corresponde a la ley- y la dirección de la misma, con arreglo a la ley y sin menoscabo de las libertades consagradas en la Carta, que ha sido confiada al organismo previsto en los artículos 76 y 77 Ibídem, denominado Comisión Nacional de Televisión por la Ley 182 de 1995.

La primera de las mencionadas normas dispone que la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, el cual desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio correspondiente. Tales planes y programas deben ser señalados por el legislador, en cuanto a éste se ha confiado por el artículo 77 de la Constitución la determinación de la política en la materia.

En ese orden de ideas, la Comisión Nacional de Televisión es un organismo de ejecución y desarrollo de la política trazada por la ley. Sobre la base de la misma, dirige y regula la televisión como ente autónomo.

Pero, claro está, los dos tipos de funciones han sido delimitados por la propia Carta, de tal manera que el aludido ente no puede sustituir al legislador en la determinación de la política de televisión ni en lo relativo a su propia organización y funcionamiento.

Lo dicho encaja en las previsiones generales del artículo 75 constitucional, sobre el espectro electromagnético. Este es un bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado en virtud de competencias que, en lo que atañe a televisión, corresponden a la Comisión Nacional, pero en los términos que señale la ley". (Sentencia C-564 del 30 de noviembre de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo) (Subrayas fuera del original)

Y en otra de sus providencias la Corporación señaló:

Ese organismo autónomo, que tiene como función principal la dirección de la política que en materia de televisión determine la ley, denominado por el legislador Comisión Nacional de Televisión, debe entenderse incurso en la estructura misma del Estado y por lo tanto sometido a las limitaciones y restricciones que determinen la Constitución y la ley. (Sentencia C-711 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz) (Subrayas fuera del original)

En otra oportunidad advirtió:

Por lo anterior, no es aceptable, en el caso sub-examine, la tesis de la actora, en el sentido de que la función de la CNTV es una "función desligada de la ley", una función "constitucional normativa" que dicho organismo puede ejercer sin que medie la actividad legislativa, como si lo es, por ejemplo, la facultad normativa directa de la cual goza el Banco de la República, que le permite "...regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito", según lo dispone el artículo 371 C.P.; o la función que el Constituyente le otorgó al Consejo Superior de la Judicatura a través del artículo 257-3 superior, para que, cuando no lo haya hecho el legislador, éste pueda "...dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo relacionado con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador...".

El cumplimiento de las funciones de ejecución de la CNTV está supeditado a la ley, en la medida en que sus normas constituyen el marco que las nutre y las delimita. Cosa distinta es que dicha entidad cuente con autonomía para hacerlo, no pudiendo el legislador, ni sustituirla asumiendo directamente las funciones de dirección y ejecución de la política que el defina, ni invadir sus competencias, como lo señala la actora, a través de normas legales que contengan decisiones que se traduzcan en definiciones concretas sobre aspectos específicos propios del ente ejecutor.

(Sentencia C-350 de 1997 Fabio Morón Díaz)

Así entonces, dado que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no se predica de la Constitución ni de la Ley, pues éstas, como referentes normativos, marcan los lineamientos generales a los cuales aquella debe sujetarse, es posible admitir que la citada autonomía de la Comisión se exhibe frente a las demás autoridades del Estado, con el fin de garantizar el manejo independiente de las políticas públicas en materia de televisión.

En efecto, la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión es lo que podría denominarse una “garantía institucional”[8] del organismo, que le permite desarrollar sus funciones a salvo de presiones políticas y económicas y lejos de la influencia de los gobiernos de turno. La garantía institucional de la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, que le asegura el aislamiento de las fuentes de presión política y económica, abriga el derecho de la sociedad a que la televisión no sea controlada por grupos de interés, ofreciéndose a todos de manera independiente, democrática y pluralista[9]. En este sentido, la autonomía representa para la Comisión Nacional de Televisión un rasgo mínimo de su naturaleza institucional, sin el cual no le sería posible desarrollar a plenitud su objeto jurídico.

Gracias a esta necesidad de conservación de la independencia de la Comisión, la Corte declaró inexecutable, por ejemplo, el aparte final del párrafo del artículo 62 de la Ley 182 de 1995 que permitía al Ministerio de Comunicaciones definir la reorganización de las frecuencias en el espectro electromagnético, función que privativamente correspondía ejercer a la Comisión Nacional de Televisión.

En esta oportunidad, la Corte consideró que se vulneraba la autonomía institucional cuando, para reordenar frecuencias dedicadas a la transmisión de señales de televisión, la Comisión Nacional de Televisión dependía de un visto bueno del Ministerio de Comunicaciones. En este sentido, la Corporación afirmó que “la expresión 'previo el visto bueno del Ministerio de Comunicaciones' no respeta la autonomía de rango constitucional reconocida a la CNTV, según lo estipulado en los artículos 76 y 77 superiores, y en los términos analizados, por cuanto impone una autorización con carácter obligatorio y vinculante, por parte del Ministerio de Comunicaciones, como requisito previo al reordenamiento que la CNTV efectúe del espectro electromagnético para televisión”[10].

Al justificar su posición, la Corte adujo que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no se predica respecto de la voluntad de la ley, pues ésta es finalmente la encargada de definir el marco general de sus atribuciones. No obstante, la Corte advirtió que el carácter autonómico del organismo sí le permite una independencia de los órganos administrativos del Estado, respecto de los cuales no está subordinado.

En este orden de ideas, el carácter del organismo autónomo hace que no puedan estar subordinados a las determinaciones de otros órganos o entidades del Estado, en relación con el ejercicio de sus funciones, ni sujetos a la jerarquía tradicional propia de la estructura de la administración pública, en una especie de control de tutela administrativo y, por lo tanto, no estén adscritos, ni vinculados a entidades del sector central. De esto se deriva, consecuentemente, que sus decisiones no se encuentren sometidas a instrucciones de órganos administrativos superiores, ni controladas o revocadas por autoridad administrativa alguna, salvo a través de los controles antes mencionados y los que corresponden al mismo tema público, dentro de la actividad administrativa, e inherentes a la naturaleza democrática de la organización política.

La preservación del grado mínimo de autonomía de dichos entes, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, se convierte, pues, en una garantía funcional para el ejercicio de los derechos o la protección de bienes jurídicos específicos y varía de acuerdo con la determinación constitucional de cada uno de ellos. (Sentencia C-445 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara)

Así pues, cuando se habla de autonomía de la Comisión Nacional de Televisión es necesario entender que la misma sólo se exhibe frente a las autoridades administrativas del Estado –y, por extensión, frente a cualquier organismo, entidad o grupo de presión capaz de incidir en la adopción de medidas concretas–, ya que, en relación con el legislador, cuando éste fija las pautas generales y diseña las políticas fundamentales en la materia, la Comisión Nacional de Televisión debe plena obediencia y sumisión.

b) Potestad de regulación de la Comisión Nacional de Televisión derivada de su autonomía institucional

En desarrollo del atributo de autonomía que le reconoce la Constitución Política, la Comisión Nacional de Televisión goza de una potestad normativa que le permite ejercer la función de “regulación” de la televisión nacional. Así lo dispone expresamente el inciso 2° del artículo 77 constitucional al señalar que “La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio.”

Para esta Corte, la potestad regulativa de que es titular la Comisión Nacional de Televisión es una competencia desplazante de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, que permite, como ya se adelantó, garantizar la independencia del manejo del servicio público de televisión. En este contexto, la Corte ha dicho que “la competencia normativa general, dentro del marco de la ley, respecto de la televisión, la tiene la Comisión Nacional de Televisión (C.P. art. 77)”[11], con lo cual se quiere significar que dicha Comisión se enfila en el grupo de organismos estatales que tienen potestad normativa en áreas específicamente señaladas por el constituyente[12]. En relación con estas entidades la Corte ha señalado:

Pese a todo lo que se ha dicho en relación con la potestad reglamentaria del presidente de la República y de la facultad regulativa residual de los organismos administrativos -en especial de los ministerios- es imprescindible resaltar que la Constitución de 1991 también estableció un régimen de excepción que otorga a ciertos organismos, ajenos a la Rama Ejecutiva, una potestad normativa exclusiva y excluyente.

Así entonces, por virtud de esta reserva constitucional, los organismos a los cuales se adscribe dicha potestad tienen la facultad exclusiva de establecer la regulación del área normativa específicamente asignada por la Carta. La Corte Constitucional ha dicho que en estos casos “[s]e trata de ámbitos de regulación, que por expreso mandato de la Constitución se asignan a otros órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente.”[13] (Sentencia C-917 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

De lo anterior se tiene entonces que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión es un atributo constitucional que se refleja en la no sujeción de la Comisión a las disposiciones de autoridades estatales diferentes al legislador, y en la potestad que le confiere la Carta de dictar la regulación normativa pertinente en el campo del manejo de la televisión.

Ahora bien, dado que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión se refleja, entre otros

aspectos, en la potestad de regulación de la televisión, es lógico pensar que la disminución de dicha potestad constituye afectación directa de su autonomía funcional. En otros términos, si su facultad regulativa es manifestación fundamental de su autonomía, no podría reducirse el espectro de su potestad de regulación sin afectarse implícitamente su autonomía.

La facultad de regulación del ente autónomo conocido como Comisión Nacional de Televisión se ejerce, entonces, en el campo de la televisión, con exclusión de cualquier otro tipo de regulación, por lo que no es constitucional, por afectar su privilegio autonómico, que otra autoridad administrativa expida una regulación concomitante con la suya o que se la someta a una regulación distinta a la que ella misma expide. En suma, se contraponen a las disposiciones constitucionales que una autoridad pública diferente a la Comisión Nacional de Televisión regule cualquier aspecto relacionado con la prestación del servicio público de televisión, por ser ésta competencia reservada, exclusiva y excluyente de dicha entidad.

No obstante lo anterior, debe admitirse, como en otras oportunidades lo ha hecho la Corte Constitucional, que el carácter exclusivo y excluyente de la potestad regulativa de la Comisión Nacional de Televisión en el tema televisivo no excluye la posibilidad de que el organismo actúe en coordinación con otras autoridades públicas competentes en el desarrollo de políticas relacionadas con las telecomunicaciones. Así lo manifestó la Corte, por ejemplo, cuando revisó la exequibilidad del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, que autorizaba a la Comisión Nacional de Televisión para asignar las frecuencias televisivas, “previa coordinación con el Ministerio de Comunicaciones”. A este respecto la Corte adujo que “la labor de coordinación a la que hacen referencia las normas legales demandadas, no pueden ser entendidas como una intromisión o intervención del Ministerio de Comunicaciones dentro del organismo creado por la Constitución Política para el manejo exclusivo del servicio de televisión. Por el contrario, se trata de una tarea adelantada en forma armónica, tendiente a cumplir con uno de los fines esenciales del Estado social de derecho, como es la prestación efectiva de los servicios públicos, para este caso, el de la televisión. Obviamente, la labor del Ministerio de Comunicaciones debe estar circunscrita a las funciones que estrictamente le ha señalado la ley, sin pretender sobrepasar los límites de lo dispuesto en las mismas normas, porque ello sí conduciría a una intromisión en las tareas asignadas a la entidad encargada del manejo de la televisión en particular”[14]. La posición de la Corte fue posteriormente reiterada en la Sentencia C-445 de 1997.

Teniendo en cuenta las conclusiones anteriores, la Corte pasa a analizar el inciso final del artículo 6° de la Ley 680 de 2001.

5. Caso concreto

El inciso final del artículo 6° de la Ley 680 dispuso que en los contratos de concesión del servicio de televisión por suscripción, las tarifas serán las señaladas en el Régimen Unificado para la Fijación de Contraprestaciones a favor del Estado para los servicios de difusión, sin sus excepciones y diferencias.

Lo anterior implica que la Comisión Nacional de Televisión debe sujetarse a las tarifas que dicho régimen señala para los servicios de difusión, a la hora de establecer las tarifas, derechos y compensaciones que deban fijarse para los contratos de concesión de televisión por suscripción.

El Régimen Unificado para la Fijación de Contraprestaciones a favor del Estado en materia de telecomunicaciones fue expedido por el Presidente de la República mediante Decreto Reglamentario 2041 de 1998 (modificado parcialmente por el Decreto Reglamentario 1705 de

1999).

Las contraprestaciones a favor del Estado por razón de la concesión de servicios de difusión consignadas en el RUCFE estaban contenidas en el artículo 22 del mencionado Decreto Reglamentario 2041 de 1998[16]. Decía la norma a este respecto:

Artículo 22. Contraprestación por la concesión de los servicios de difusión. Por concepto de la concesión para la prestación de los servicios de difusión diferentes al de radiodifusión sonora y televisión, habrá lugar al pago de una contraprestación porcentual anual por concepto de la prestación de los servicios concedidos y sin consideración del área de cubrimiento, equivalente al tres por ciento (3%) de los ingresos netos causados.

Las contraprestaciones por concepto de la concesión de servicios de radiodifusión sonora y televisión se regirán por las normas especiales y las estipulaciones contenidas en los respectivos títulos de concesión, sin perjuicio de la aplicación de los procedimientos y plazos señalados en este Decreto para el pago, recaudo y cobro de las demás contraprestaciones cuando sea el caso

Conforme a las consideraciones generales consignadas en esta providencia, la sumisión de la Comisión Nacional de Televisión a una reglamentación administrativa distinta a la que ella misma expide es inexecutable. El hecho de que para fijar las contraprestaciones concernientes a la prestación del servicio público de televisión, la Comisión Nacional de Televisión deba acogerse a lo dispuesto por el Gobierno en un decreto reglamentario constituye intromisión del Ejecutivo en el espectro normativo reservado a la Comisión y, por tanto, como se explicó precedentemente, atenta contra la autonomía del manejo del servicio público de televisión, garantizada por la autonomía de la potestad regulativa de la Comisión Nacional de Televisión.

No es posible, a la luz de los artículos constitucionales que garantizan la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, que una autoridad administrativa distinta designe la forma en que habrá de manejarse un aspecto reservado al ámbito regulativo de la Comisión. Así las cosas, la norma que obliga a este organismo a atenerse a lo resuelto en un decreto reglamentario que fija las contraprestaciones en materia de contratos de televisión es inconstitucional.

Antes de continuar, debe anotarse que la sumisión que, por disposición del artículo demandado, debe la Comisión Nacional de Televisión al reglamento dictado por el Ejecutivo no constituye un ejemplo de coordinación administrativa, avalada por el artículo 209 de la Constitución Política y refrendado por la Corte Constitucional como mecanismo constitucionalmente válido de cooperación entre la Comisión Nacional de Televisión y otras entidades del Estado. En efecto, al disponer la norma que en los contratos de concesión de televisión por suscripción se aplicarán las disposiciones del RUCFE, no se otorga a la Comisión la facultad de concertar con el Ministerio la fijación de tales tarifas, sino la obligación de someterse a los dictados del decreto reglamentario en que se contiene el RUCFE. En este sentido, la disposición tampoco se ajusta a los predicados constitucionales que preservan la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión frente a las disposiciones reglamentarias.

Atendiendo a las anteriores razones, la Corte expulsará del ordenamiento jurídico la disposición mencionada, no sin antes hacer una precisión final: mediante Decreto Reglamentario 1792 de 2003, el Presidente de la República derogó expresamente y en su integridad el Decreto 2041 de 1998[17] y dispuso en su artículo 3º que la competencia en materia de contraprestaciones que se causen por las frecuencias atribuidas por el Ministerio de Comunicaciones al servicio de televisión está a cargo de la Comisión Nacional de Televisión, en los términos y condiciones

establecidos en las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996. La disposición señala:

Artículo 3°. Distribución de competencias. El Ministerio de Comunicaciones ejercerá la competencia en todo el territorio nacional para determinar el valor de las contraprestaciones que haya que pagar en materia de las telecomunicaciones. La autoridad concedente debe dar aplicación al régimen unificado de contraprestaciones para el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones para la prestación de servicios y el desarrollo de actividades de telecomunicaciones que sean de su competencia.

Todas las contraprestaciones que se causen y se paguen por concepto de concesiones, autorizaciones, permisos y registros que otorgue el Ministerio de Comunicaciones serán recaudadas, pagadas y consignadas a favor del Fondo de Comunicaciones, establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Comunicaciones, como lo ordena el Decreto 1130 de 1999 y la Ley 142 de 1994.

Parágrafo. La competencia en materia de contraprestaciones que se causen por las frecuencias atribuidas por el Ministerio de Comunicaciones al servicio de televisión está a cargo de la Comisión Nacional de Televisión, CNTV, en los términos y condiciones establecidos en las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996.

Los canales radioeléctricos que se requieran para el establecimiento y la operación de radio enlaces destinados a redes de televisión están sometidos al pago a favor del Fondo de Comunicaciones de que trata el presente régimen unificado.

Del contenido del artículo precitado se tiene que, mediante el Decreto Reglamentario 1792 de 2003, el Presidente de la República señaló a la Comisión Nacional de Televisión como titular de la competencia para fijar los derechos, tarifas y compensaciones por concepto de los contratos de televisión destinados a desarrollar la prestación de este servicio público. En este sentido, podría argüirse que el Decreto 1792 de 2003 “devolvió” la citada competencia a la Comisión Nacional de Televisión.

Sin embargo, gracias a lo previamente expuesto, es claro que la competencia para definir las tarifas correspondientes al servicio de televisión no le pertenece a la Comisión Nacional de Televisión por virtud de lo que disponga un decreto reglamentario, sino por voluntad expresa y directa de la Constitución Política. En este sentido, no podría decirse que el Decreto 1792 de 2003 ha subsanado la deficiencia contenida en el artículo 6° de la Ley 680 de 2001, entre otras cosas porque jerárquicamente no le estaría permitido. El artículo acusado es inconstitucional, no obstante que un decreto reglamentario reconozca que la competencia para fijar las mencionadas contraprestaciones está en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión. Esta competencia le corresponde a la Comisión por derecho propio, no por concesión reglamentaria.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE, únicamente por el cargo analizado en la parte considerativa de esta Sentencia, el parágrafo del artículo 6° de la Ley 680 de 2001, en el entendido de que el mismo sólo se trató de una suspensión temporal, por tres meses, y, por ende, el literal g) del

artículo 5º de la Ley 182 de 1995 se encuentra vigente.

SEGUNDO.- Declárese INEXEQUIBLE la expresión acusada del último inciso del artículo 6º de la Ley 680 de 2001.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-351/04

DEROGACION EXPRESA POR LEGISLADOR-Existencia (Salvamento de voto)

NORMA ACUSADA-Derogación de disposición de manera expresa por el legislador
(Salvamento de voto)

Ref.: Expediente D-4877

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, el suscrito magistrado salva el voto, por cuanto el legislador de manera expresa derogó el literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995.

No se trata entonces de un caso de derogatoria tácita, donde pudiera argüirse que no existe incompatibilidad entre la norma anterior y la nueva norma.

Como en la novela de Goethe, el Fausto, el demonio termina apoderándose de su propio creador; lo mismo sucede con la ley que siempre termina diciendo una cosa distinta a lo que quieren ser sus creadores o aparecer como sus dueños; y si esto es válido para el creador de la ley, con mayor razón para el interprete de la misma, así se trate del Tribunal Constitucional. No se entiende entonces como habiendo dicho de manera expresa el legislador, que derogaba una norma anterior, ahora bajo el pretexto de consultar el espíritu de la norma la Corte Constitucional diga que no esta derogada.

Lo que a hecho el Tribunal Constitucional es un acto de magia al revivir un muerto, cosa que no puede hacer ni el propio legislador, ya que de todos es conocido el aforismo jurídico que señala que una ley derogada no revive por las solas menciones que de ella haga el legislador y si este no puede hacerlo el legislador mucho menos el Tribunal Constitucional, cuando el legislador expresamente la derogo.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

[1] Decreto 666 de 1985. Artículo 14. El Estado se reserva el derecho de controlar este servicio en la forma que lo considere conveniente o necesario para verificar si la programación, calidad de señal y zona aprobada se ajustan a las normas estipuladas en el presente decreto y a lo autorizado en el contrato respectivo. Para efectos de ejercer el control de que trata este artículo, el Ministerio de Comunicaciones realizara visitas de inspección.

[2] Decreto 666 de 1985. Artículo 22. Las características técnicas, los equipos y elementos que conformen los sistemas de Televisión por Suscripción se someterán a la aprobación del Ministerio de Comunicaciones con el fin de asegurar la calidad del servicio

[3] Decreto 666 de 1985. Artículo 19. El Ministerio de Comunicaciones podrá autorizar la prestación del servicio de Televisión por Suscripción en cualquiera de las siguientes modalidades de transmisión: a) Vía canales radioeléctricos; b) Vía línea física: cable coaxial o fibra óptica; c) Configuraciones mixtas que utilicen modalidades de transmisión vía canales radioeléctricos y vía cable coaxial y/o fibra óptica

[4] Artículo 48.- Control. El control y vigilancia de la prestación del servicio de televisión por suscripción y de la ejecución de los correspondientes contratos, estará a cargo del Ministerio de Comunicaciones

[5] Artículo 49.- Cánones y tarifas. En los contratos se establecerá la obligación a cargo de los

concesionarios de pagar, como compensación por la utilización y explotación de los canales radioeléctricos del Estado, el diez por ciento (10%) del total de los ingresos provenientes exclusivamente de la operación del servicio de televisión por suscripción, sin perjuicio del canon de concesión, fijado por el Ministerio de Comunicaciones. Esta compensación será destinada al financiamiento de la programación educativa y cultural que realice el Estado a través de la Compañía de Informaciones Audiovisuales y de las Organizaciones Regionales de Televisión.

[6] Gaceta del Congreso 443 del 10 de noviembre de 2000, pág. 17

[7] ARTÍCULO 15. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias en especial los artículos 44 y 46 de la Ley 14 de 1991; 33 y 34 de la Ley 182 de 1995

[8] Cfr. el tema de la "garantía institucional" en la Sentencia T-322 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

[9] Cfr. Sentencia C-497/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[10] Sentencia C-445 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara

[11] Cfr. Sentencia C-226 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[12] En Sentencia C-805 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte analizó el tema del desplazamiento a ciertas entidades públicas de la potestad regulativa de la administración, en temas específicamente señalados por el constituyente.

[13] Sentencia C-805 de 2001 M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

[14] Sentencia C-310 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[15] "Cabe anotar, que la autonomía de los organismos autónomos no excluye el trabajo en conjunto con otros entes estatales relacionados con el asunto sobre el cual versa su competencia, en el propósito de alcanzar los fines del Estado en forma ordenada y eficiente, como sucede con la prestación del servicio público de televisión. En este sentido, la CNTV presenta frente a las funciones inherentes al gobierno nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, un deber de coordinación armónica bajo un sustento exclusivamente técnico.

"Esa relación funcional de orden técnico de la CNTV y del Ministerio de Comunicaciones fue reiterada recientemente por esta Corporación en la Sentencia C-350 de 1997, con ponencia del Magistrado Dr. Fabio Morón Díaz, cuando se pronunció respecto de la asistencia del Ministro de Comunicaciones a las sesiones de la Junta Directiva de la CNTV, en los siguientes términos:

"Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta Política, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, objetivo que en el caso que se analiza se propicia de manera clara a través de la norma impugnada, pues sin afectar la autonomía que el Constituyente le otorgó al ente rector de la televisión, impone a los organismos responsables de la gestión y manejo del espectro electromagnético en lo relacionado con el servicio público de la televisión, un espacio común para la deliberación y coordinación de los asuntos que les atañen, en el cual el titular de la cartera de Comunicaciones podrá manifestarse, a través de opiniones y conceptos, siempre y cuando se refiera a aspectos técnicos que correspondan a la órbita de su competencia, lo cual no puede entenderse como una interferencia indebida, mucho menos si se tiene en cuenta que la norma

atacada autoriza al ministro para "asistir" a la junta directiva de la CNTV, no para constituirse en parte de la misma. Lo cual significa que su actuación no puede en ningún momento obstruir ni invadir la órbita de competencia de la Comisión Nacional de Televisión, y por tanto debe limitarla estrictamente al aspecto que se ha señalado.".Sentencia C-445 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara)

[16] Al respecto debe clarificarse que aunque el artículo 22 del citado decreto regula las tarifas para los servicios de difusión diferentes a la radiodifusión sonora y a la televisión, lo que en principio haría parecer que la norma no es aplicable al servicio de televisión, el inciso demandado del artículo 6º de la Ley 680 de 2001 claramente remite a dicho artículo "sin sus excepciones y diferencias", lo cual sin duda cubija a los contratos de televisión.

[17] Artículo 80. Derogatorias. Este decreto deroga expresamente y en su integridad los Decretos 2041 de 1998 y 1705 de 1999 y las Resoluciones 01185, 01186 y 3489 de 1997 y 0820 de 1998, y las demás normas de igual o inferior jerarquía que le sean contrarias



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)



logo