Sentencia C-726/09

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por cumplimiento de requisito de pertinencia

Si bien la vista fiscal solicita que la Corte emita un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda, aduciendo que las razones presentadas para explicar la presunta inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas no son "pertinentes", para la Sala los cargos sí son de rango constitucional y son pertinentes, pues ellos plantean que las normas acusadas desconocen la Constitución, porque confieren a la CNTV la facultad de establecer de manera general un régimen sancionatorio y de aplicarlo en los casos concretos, lo cual contraviene (i) el principio superior de legalidad de las faltas y de las sanciones, y (ii) el principio constitucional de imparcialidad, que proscribe que quien consagra la sanción sea el mismo que la aplique, lo que hace que las normas acusadas desconozcan el derecho al debido proceso.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Naturaleza jurídica/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Facultades constitucionales y legales/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Funciones con estricta sujeción a la ley

Esta Corporación se ha referido a la naturaleza jurídica de la CNTV y al alcance de sus facultades constitucionales y legales, y ha puesto de presente que en los artículos 76 y 77 de la Constitución Política se previó la existencia de un ente autónomo con independencia administrativa, patrimonial y técnica, encargado de dirigir la política que en materia de televisión señale la Ley, así como de ejercer la intervención estatal en el espectro electromagnético, en relación con el servicio público de televisión; y para estos efectos, la Ley 182 de 1995 desarrolló dichos artículos constitucionales, creando la Comisión Nacional de Televisión. Respecto del alcance de la autonomía de la CNTV, la Corte ha explicado que la lectura de los artículos 76 y 77 superiores indica que se trata de una atribución que le permite al organismo desarrollar libremente sus funciones, pero no implica una emancipación del ordenamiento jurídico, pues 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. Así, a pesar de la amplitud de las facultades que le competen a este organismo en el desarrollo de la política de televisión, sus atribuciones se encuentran claramente delimitadas por la ley. A ésta le corresponde determinar la política del Estado en la materia y a la CNTV dirigirla.

AUTONOMIA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Alcance

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Facultades regulatorias/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Potestad de regulación derivada de autonomía institucional/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Potestad normativa exclusiva y excluyente

La potestad reglamentaria, entendida como la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real, no es una facultad exclusiva del Presidente de la República, sino que otros órganos administrativos o autónomos pueden estar revestidos de esta prerrogativa, bien por voluntad del mismo constituyente, bien por obra del legislador. En el caso específico de la CNTV, derivadas de su autonomía institucional, se le han reconocido facultades regulatorias; la propia Constitución Política así lo prescribe, cuando en el inciso 2º del artículo 77 indica que "La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio." El propósito perseguido por el constituyente con esta atribución normativa consiste en dotar de instrumentos al ente encargado de dirigir la política que en materia de televisión señale la ley, a fin de que pueda actuar con la independencia frente al ejecutivo que reclama la naturaleza de su función. Las facultades regulatorias de la CNTV no tienen un carácter residual frente a la potestad reglamentaria general del Presidente de la República, sino que, más bien, desplazan tal potestad. Se trata por tanto, de una potestad normativa exclusiva y excluyente.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Ejecutor de la política pública en materia de televisión/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Funciones de inspección, vigilancia y control/COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Facultad sancionatoria

Las facultades sancionatorias que le son reconocidas a la CNTV, son un desarrollo legal de las funciones de inspección, vigilancia y control que constitucionalmente le corresponden, y tienen una justificación constitucional que radica en la necesidad de que, como órgano ejecutor de la política pública en materia de televisión, y dadas sus facultades de inspección, vigilancia y control en la materia, cuente con las herramientas jurídicas que le permitan hacer cumplir sus decisiones por parte de los particulares.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TIPO PENAL Y TIPO SANCIONATORIO-Distinción/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Menor intensidad

La Corte ha señalado que en materia sancionatoria el principio de legalidad no reviste la misma intensidad que en materia penal, conclusión reforzada con las consideraciones relativas a que la sanción administrativa no implica privación de la libertad física, al paso que la sanción penal sí conlleva esta grave restricción de derechos fundamentales, y que el derecho penal tiene como destinatarios a la generalidad de las personas, al paso que el derecho administrativo sancionador opera en "ámbitos específicos". De la misma manera esta Corporación ha explicado que debido a que en el derecho administrativo sancionador existen controles para evitar la arbitrariedad de quien impone la sanción, como son las acciones contencioso administrativas, es admisible una mayor flexibilidad del principio de legalidad, de manera que la forma típica pueda tener un carácter determinable.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA CONTRACTUAL-Alcance en facultades reglamentarias/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA CONTRACTUAL-Definición de faltas y sanciones puede ser deferida al reglamento

El máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha definido que en materia contractual administrativa la laxitud del principio de legalidad, que preside el derecho punitivo del Estado,

es aun mucho mayor que en la generalidad del derecho administrativo sancionador, pues en este terreno la tipicidad ha sido entendida como la simple necesidad de que la conducta sancionable esté definida por el ordenamiento jurídico o por el contrato, y no por la ley en sentido formal o material, siempre y cuando medie primero una autorización, ésta sí de rango legal, para el ejercicio de esta facultad normativa, con hondas repercusiones en el alcance de las facultades reglamentarias de los órganos que integran la rama ejecutiva o de los organismos autónomos o independientes previstos en la Constitución, pues es claro que, de conformidad con la doctrina trascrita, la definición de las faltas y las sanciones puede ser deferida al reglamento.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-No se vulnera por norma que faculta a la CNTV para reglamentar régimen sancionatorio

PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL EN OTRAS DISCIPLINAS SANCIONATORIAS-Aplicación flexible y con matices/PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Menos riguroso/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TIPO PENAL Y TIPO DISCIPLINARIO-Distinción

Si bien la Corte Constitucional **ha hecho ver que los principios del derecho penal se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado, y entre estos principios, ocupa un lugar principalísimo el de la legalidad de las faltas y de las sanciones, conforme al cual,** la definición de las conductas sancionables y las sanciones administrativas correspondientes es competencia exclusiva del legislador (reserva de ley), y no de la administración o de los órganos administrativos independientes; además, que esta definición legal debe ser previa a la conducta que va a ser sancionada (tipicidad). También ha explicado que los matices con los cuales los principios del derecho penal se aplican al derecho sancionatorio hacen que el de tipicidad no tenga en esta última materia la misma connotación que presenta en el derecho penal, en donde resulta ser más riguroso y esta diferencia se explica por el hecho de que los tipos penales tienen una estructura autónoma, al paso que los administrativos sancionatorios no. De ahí que la jurisprudencia ha admitido que la tipicidad en materia sancionatoria permite conceder a la autoridad administrativa encargada de evaluar la responsabilidad cierto margen de evaluación más amplio y flexible que el que tiene el juez en materia penal.

TIPO EN BLANCO EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Característico

La diferencia en la estructura de los tipos penales y los sancionatorios hace que en el derecho sancionador la forma usual de predeterminación legal de las faltas sancionables sea la figura llamada “tipos en blanco”, en donde hay una cadena de normas cuya lectura sistemática permite entender cuál es la conducta sancionable y cuál la sanción correspondiente

Referencia: expediente D-7662

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal e) (parcial) del artículo 5° y el literal h) (parcial) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, "por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la comisión nacional de televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

Actor: Néstor Humberto Martínez Neira

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., catorce (14) de octubre de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Néstor Humberto Martínez Neira, quien dijo intervenir en nombre y representación de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación -ASOMEDIOS-, demandó el literal e) (parcial) del artículo 5°, y el literal h) (parcial) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, "por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

LA DEMANDA

2.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 41681 del 20 de enero de 1995; dentro de dicho texto se subrayan y resaltan los apartes parcialmente demandados:

“LEY 182 DE 1995

“(enero 20)

“por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforman la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión , se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.

“El Congreso de la República de Colombia,

“DECRETA:

“…

“TITULO II

“DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION

“CAPITULO I

“NATURALEZA Y FUNCIONES

“…

“ARTICULO 5o. **Funciones.** En desarrollo de su objeto, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión:

“…

“e) Reglamentar el otorgamiento y prórroga de las concesiones para la operación del servicio, los contratos de concesión de espacios de televisión y los contratos de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción de los programas de televisión, así como los requisitos de las licitaciones, contratos y licencias para acceder al servicio, y **el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos**;

“…

“CAPITULO II

“ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA COMISION

“…

“ARTICULO 12. **Funciones de la Junta Directiva**. Son funciones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión:

“…

“h) Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por transgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o **de las de la Comisión**, relacionadas con el servicio.

“Para tales efectos, y en relación con las concesiones originadas en un contrato, la Junta Directiva de la Comisión decretará las multas pertinentes por las violaciones mencionadas, en aquellos casos en que considere fundadamente que las mismas no merecen la declaratoria de caducidad del contrato. Ambas facultades se considerarán pactadas así no estén expresamente consignadas en el convenio.

“Las multas serán proporcionales al incumplimiento del concesionario y al valor actualizado del contrato, y se impondrán mediante resolución motivada.

“Igualmente, la Junta Directiva podrá imponer la sanción de suspensión de la concesión hasta por seis (6) meses o la cancelación definitiva cuando la transgresión de las disposiciones legales y reglamentarias de la Comisión así lo acrediten.

“En el caso de las comunidades organizadas, además de dicha suspensión, la Junta Directiva podrá imponer las sanciones de multa hasta por quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la de revocatoria de la licencia para operar el servicio.

“En el caso de los operadores públicos las sanciones podrán ser multas de hasta mil quinientos

(1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la destitución de los servidores públicos que hayan tolerado o cometido la infracción.

"Para el ejercicio de tal facultad la Junta Directiva deberá tener en cuenta la gravedad de la falta, el daño producido y la reincidencia en su comisión;

"…"

. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

A juicio del actor, las normas que parcialmente acusa desconocen los artículos 6, 28, 29 y 209 de la Constitución Política, que desarrollan el derecho al debido proceso y los principios de legalidad y de imparcialidad.

Para explicar el concepto de la violación, el demandante afirma que el artículo 77 de la Carta crea un órgano autónomo de carácter nacional, denominado "Comisión Nacional de Televisión" (en adelante CNTV), encargado de ejecutar la política de la televisión nacional y de regular la misma. No obstante, dicha autonomía no habilita a la CNTV para "pasar por encima del orden constitucional que gobierna la actividad de las autoridades públicas y que, en particular confiere a los ciudadanos derechos fundamentales, tales como (i) el debido proceso, (ii) la certeza de que no pueden ser juzgados sino por violación de ley preexistente, que establezca la conducta contravencional y su sanción y (iii) la imparcialidad del funcionario." Para sustentar esta afirmación, cita la jurisprudencia contenida en la Sentencia C-037 de 2000[1], en donde se sostuvo que "la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal".

Prosigue la demanda recordando que mediante la ley acusada, entre otros asuntos, se dictó el estatuto de la CNTV, adscribiendo a este órgano la función de adelantar actividades de inspección y vigilancia, en ejercicio de las cuales puede llevar a cabo visitas e inspecciones a los operadores, concesionarios y contratistas de televisión, y como resultado de éstas, de conformidad con el literal b) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, puede "imponer las sanciones a que haya lugar". Tales sanciones consisten en multas, amonestaciones, suspensiones temporales o cancelación, caducidad o revocatoria de la concesión o la licencia, según lo prescriben los literales d) y n) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, y los artículos 12 y 53 ibídem. En todos estos casos, afirma el actor, "el legislador definió, con arreglo al debido proceso y al principio de legalidad, las sanciones que procedían y, en el caso de las multas, los montos máximos y mínimos dentro de los cuales la Junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión puede ejercer el ius puniendi del Estado." No obstante, "(o)curre lo contrario, respecto de los preceptos impugnados, porque en ellos el legislador le confió a la propia autoridad, la facultad de determinar las sanciones y multas a aplicar, pese a que esas materias constituyen "reserva de ley" en nuestro Estado social de Derecho, en el que las penas deben ser señaladas por el propio legislador."

Agrega la acusación que **"en las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, en forma manifiestamente contraria a la Constitución Política, el legislador le delegó a la misma CNTV la facultad de (i) establecer el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión (art. 5°. Literal e) de la Ley 182 de 1995) y (ii) decretar las "multas pertinentes" a los concesionarios contractuales por violación de sus obligaciones contractuales, o por trasgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o de las de la comisión, relacionadas con el servicio /art. 12 de la Ley 182 de 1995)."** (Negrillas

propias del original).

La demanda explica concretamente las razones por las cuales las normas acusadas implican la violación del derecho al debido proceso y del principio de legalidad; al respecto afirma que si bien el rigor del procedimiento administrativo sancionatorio no tiene los mismos alcances que el del procedimiento penal, el núcleo esencial del derecho al debido proceso debe ser respetado por la administración; así las cosas, los principios de tipicidad y de legalidad, que forman parte del núcleo esencial de esta garantía, deben informar el ejercicio del ius puniendi del Estado en cualquiera de sus manifestaciones, incluida la actividad sancionatoria de la administración. Por lo tanto, no pueden ser de recibo "las prácticas extendidas según las cuales las autoridades de supervisión, como lo es la Comisión Nacional de Televisión, dictan reglamentos técnicos en los que incluyen a su arbitrio sanciones y ellas mismas velan por su debida aplicación, sancionando a los contraventores." Agrega que el principio de legalidad exige, no sólo que la sanción esté contenida en una norma, sino que esta sea de rango legal. Por lo cual, "el legislador no puede delegar en la autoridad administrativa la determinación de la conducta contravencional, ni mucho menos la sanción a imponer".[2]

Finalmente, para explicar por qué las normas acusadas vulnerarían también el principio superior de imparcialidad, la demanda expone que "no es posible en un estado de derecho que la misma autoridad rectora de una industria, que sanciona una conducta como inapropiada o irregular, juzgue el proceder de los particulares." Agrega que, en este sentido, en la Sentencia C-1641 de 2000 se declararon inexequibles las funciones de la entonces Superintendencia Bancaria en materia jurisdiccional, considerando que quien instruye un mercado no puede ser al propio tiempo su juez. Así las cosas, en cuanto las normas acusadas "confían a la CNTV la facultad de regular la prestación del servicio de los concesionarios de televisión y, al mismo tiempo, le conceden la oprobiosa competencia de señalar las sanciones respectivas e imponerlas", desconocen el principio constitucional de imparcialidad, por cuanto la Comisión "funge como regulador, como juez y como ejecutor".

2.3. INTERVENCIONES EN LA DEMANDA

2.3.1. Intervención de la Comisión Nacional de Televisión.

En representación de la Comisión de la referencia, oportunamente intervino dentro del proceso el ciudadano Juan Andrés Carreño Cardona, director y representante legal de la CNTV, quien se opuso a las pretensiones de la demanda, con las siguientes razones:

2.3.1.1. Al parecer del ciudadano interviniente, en las normas demandadas "no es posible encontrar ningún tipo de delegación para el establecimiento de procedimientos y sanciones por parte del legislador y a favor de la Comisión Nacional de Televisión". Lo anterior por cuanto, en lo que tiene que ver con el literal e) del artículo 5° de la Ley acusada, el verbo rector "reglamentar", utilizado por el legislador, sería indicativo de que el Congreso "no delegó a la Comisión Nacional de Televisión la facultad de establecer procedimientos y sanciones, sino una facultad reglamentaria en las materias señaladas que, además, corresponde a las previsiones de los artículos 76 y 77 de la Constitución, la cual el mismo legislador reiteró en el literal h) del artículo 12 de la Ley 182, igualmente objeto de la demanda, que prevé como una de las funciones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión la de "sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión, y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por trasgresión de las disposiciones

legales y reglamentarias o de las de la Comisión, relacionadas con el servicio".

2.3.1.2. Agrega la intervención, que las disposiciones expedidas por la CNTV, a que aluden las normas acusadas, "son aquellas que reglamentan las sanciones y los procedimientos establecidos en la ley, por lo cual, no puede afirmarse que sean aquellas que esta entidad apruebe en ejercicio de una supuesta facultad de establecer sanciones"; y destaca que el literal e) acusado expresamente indica que la imposición de la sanción por parte de la Comisión debe hacerse "de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley" , por lo cual resulta inadmisible que el demandante afirme que a la mencionada Comisión se le ha otorgado la facultad, no sólo de establecer sanciones, sino de fijar el procedimiento para su aplicación.

2.3.1.3. En cuanto a las facultades que constitucionalmente competen a la Comisión Nacional de Televisión, la intervención recuerda que en desarrollo de su autonomía, y conforme lo prescribe concretamente el inciso 2° del artículo 77 superior, esta entidad "goza de una potestad normativa que le permite ejercer la función de regulación de la televisión nacional."[3] En tal virtud, la CNTV puede reglamentar materias del servicio público de televisión, "determinado las reglas a las que se deben ajustar los diferentes prestatarios del servicio público de televisión".

2.3.1.4. Respecto de la potestad sancionadora de la administración, de la que por analogía sería titular la CNTV, tras citar jurisprudencia de esta Corporación vertida en las sentencias C-214 de 1994 y C-052 de 1997, la intervención destaca que esta facultad ha sido entendida como un instrumento de autoprotección que contribuye a preservar el orden jurídico institucional, y que la Corte también ha admitido que es posible otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir regímenes sancionatorios y procedimientos para su aplicación.[5]

2.3.1.5. En un nuevo acápite, la intervención explica que la voluntad del constituyente y del legislador fue que a través de un órgano autónomo e independiente como la CNTV se ejerzan la totalidad de las siguientes atribuciones: "la gestión, el control, la intervención, la planeación la dirección y la regulación del servicio público de televisión". Agrega, con fundamento en la sentencia C-298 de 1999, que no se trata de una entidad simplemente ejecutora y reguladora del servicio de televisión, sino que le son inherentes las funciones de inspección, vigilancia y control de dicho servicio.

2.3.1.6. Finalmente, la intervención de la CNTV recuerda la jurisprudencia de esta Corporación, en la que se ha afirmado el carácter de servicio público de la televisión.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

   El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro del término legalmente previsto emitió el concepto de su competencia, en el cual pidió a la Corte, como primera opción, declararse inhibida para conocer de la presente demanda, por falta de pertinencia de las razones del cargo formulado en contra las normas parcialmente acusadas. En forma subsidiaria, solicitó declarar exequibles las expresiones demandadas contenidas en el literal e) del artículo 5° y en el literal h) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995. Como tercera petición, subsidiaria a las dos anteriores, en su orden, pidió a la Corte declarar exequibles las expresiones "el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos" contenida

en el literal e) del artículo 5 de la Ley 182 de 1995, y "de las de la Comisión" y "Para tales efectos, y en relación con las concesiones originadas en un contrato, la Junta Directiva de la Comisión decretará las multas pertinentes por las violaciones mencionadas", contenidas en el literal h) del artículo 12 de la misma ley. E inexequible la expresión "serán proporcionales al incumplimiento del concesionario y al valor actualizado del contrato, y" contenida en el literal h) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995. Finalmente, el Procurador pidió a la Corte "€xhortar al Congreso de la República para que expida, lo más pronto posible, una norma que solucione el vacío legal en materia de multas con el objetivo que la Comisión Nacional de Televisión pueda cumplir con los fines constitucionales a su cargo en lo que tiene que ver con la sanción de las transgresiones de las disposiciones relacionadas con el servicio, por parte de los concesionarios."

Para sustentar estas solicitudes, expuso los siguientes argumentos:

2.4.1. Inicialmente, la vista fiscal explica por qué su primera solicitud es que la Corte se inhiba de conocer la presente demanda. Al respecto, sostiene que las facultades de regulación y sanción a que se refieren las normas acusadas "no se correlacionan, per se, con el cargo formulado contra las mismas, consistente en la determinación sancionatoria, en materia de multas, por parte de la Comisión Nacional de Televisión y no por la ley." En este sentido, para el Ministerio Público las razones expuestas por el demandante no son pertinentes, "debido a que el cargo presentado corresponde a un contenido normativo diferente a los cuestionados por el actor".

2.4.2. Para defender la solicitud subsidiaria de exequibilidad de las expresiones demandadas contenidas en el literal e) del artículo 5° y en el literal h) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, la vista fiscal explica que los artículos 76 y 77 de la Carta determinan la creación de una entidad autónoma encargada de la intervención en el espectro electromagnético para los servicios de televisión, la dirección de la política en la materia y su regulación, y que, en cumplimiento de dichas normas superiores, "el legislador creó la Comisión Nacional de Televisión y le asignó, entre otras, **las facultades de reglamentar el régimen sancionatorio a su cargo y de sancionar, decretando las multas pertinentes, la trasgresión de las disposiciones dictadas por la Comisión relacionadas con el servicio.**" (Negrillas fuera del original).

Al parecer del señor Procurador, las anteriores facultades legales otorgadas a la CNTV corresponden a la autonomía que la Constitución le reconoce; agrega que facultades similares radicadas en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil fueron halladas exequibles por esta Corporación en la sentencia C-1265 de 2005. Adicionalmente, sostiene que, por mandato expreso del constituyente, la mencionada Comisión tiene facultades regulatorias y reglamentarias, "prescindiendo de la reglamentación del Gobierno Nacional". A partir de estas consideraciones, concluye que "las funciones de la CNTV de reglamentar el régimen sancionatorio y de sancionar por incumplimiento de las normas que expida la Comisión relacionadas con el servicio, mediante el decreto de las multas pertinentes, se ajustan al orden superior."

2.4.3. A continuación la vista fiscal sugiere que, con base en el principio pro

actione, la Corte declare la unidad normativa entre los apartes demandados y la expresión "serán (las multas) proporcionales al incumplimiento del concesionario y al valor actualizado del contrato", no acusada, contenida en el inciso 3° del literal h) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, pues a su juicio esta frase se encuentra intrínsecamente relacionada con el tema de la acusación, y además presenta "serias dudas de inconstitucionalidad".

Para explicar por qué la mencionada expresión resulta inconstitucional, el señor Procurador sostiene que ella establece que las multas "serán proporcionales al incumplimiento del concesionario y al valor actualizado del contrato", lo que desconoce el debido proceso "en lo que tiene que ver con la definición previa y expresa, en la ley, de las sanciones que se deben imponer." Abundando en explicaciones, afirma lo siguiente:

"Tal violación del principio constitucional de la legalidad de las penas y de las sanciones se presenta porque la expresión señalada deja en manos de la Comisión Nacional de Televisión las multas a imponer a los concesionarios, cuando éstos transgredan las disposiciones que estén relacionadas con el servicio público de televisión, ya que **ni la Ley 182 de 1995 ni ninguna otra establecen el rango específico mínimo y máximo de las multas para que la Comisión decrete la que corresponda en cada caso concreto,** ni ningún otro método que se constituya en el límite concreto de acción en la materia a cargo de la CNTV." (Negrillas fuera del original).

2.4.4. Finalmente, la vista fiscal sugiere que dada la necesidad de que las multas estén expresamente definidas para que la CNTV pueda imponerlas, la Corte debería exhortar al Congreso de la República para que expida una norma que solucione el vacío legal en la materia.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN.

3.1. Competencia

De conformidad con lo prescrito por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por tratarse de una ley de la República.

3.2. El problema jurídico propuesto por la demanda.

3.2.1 Como se expuso en el acápite de Antecedentes de la presente Sentencia, en un primer cargo el demandante afirma que las normas parcialmente acusadas resultan contrarias a las normas superiores relativas al derecho al debido proceso y al principio de legalidad de las sanciones. Lo anterior por cuanto, si bien la CNTV es un ente constitucionalmente autónomo que tiene adscritas funciones de inspección y vigilancia, en virtud de las cuales puede imponer sanciones, ello no le permite al Congreso desconocer que, en materia sancionatoria, los administrados sólo pueden ser juzgados por violación de una ley preexistente, que establezca la conducta contravencional y su sanción. Las normas acusadas, sostiene la demanda, le conceden a la CNTV la facultad de determinar las sanciones y multas a aplicar a los administrados, pese a que esas materias tienen "reserva de ley". Agrega que en dichas disposiciones se le delegaron a dicha Comisión las facultades de establecer el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, y de decretar las "multas pertinentes" a los

concesionarios, por violación de sus obligaciones contractuales o por trasgresión de las disposiciones legales y reglamentarias, o de las de la Comisión.

En un segundo cargo, la demanda arguye que la posibilidad de que la CNTV produzca normas de rango reglamentario, en las cuales consagra sanciones que luego ella misma aplica, conlleva la violación del principio de imparcialidad, que también forma parte de la garantía del debido proceso; pues no es posible que la entidad rectora de una actividad sea la misma que "juzgue el proceder de los particulares".

3.2.2. La única intervención que se recibió durante el término de fijación en lista, proveniente del director y representante legal de la CNTV, defendiendo la constitucionalidad de las normas parcialmente acusadas arguyó que el verbo rector "reglamentar", utilizado por el legislador en literal e) del artículo 5° de la Ley demandada, indica que el Congreso "no delegó a la Comisión Nacional de Televisión la facultad de establecer procedimientos y sanciones, sino una facultad reglamentaria en las materias señaladas". En cuanto al literal h) del artículo 12 de misma Ley, destaca que la facultad que dicha norma le asigna a la CNTV es la de "sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley…". En tal virtud, no encuentra que dichos artículos desconozcan el principio de legalidad de las sanciones.

3.2.3. La vista fiscal, en primer lugar, plantea que la demanda es inepta, pues a su parecer las razones son "impertinentes". No obstante, si lo anterior no llegara a ser aceptado por la Corte, pide que se declare la exequibilidad de las normas parcialmente acusadas, pues estima que las facultades concedidas por el legislador a la CNTV para reglamentar el régimen sancionatorio a su cargo y sancionar, decretando las multas pertinentes, corresponden a la autonomía que la Constitución le reconoce a dicho ente. No obstante, solicita a la Corte que considere la posibilidad de conformar una unidad normativa entre las expresiones demandadas contenidas en el literal e) (parcial) del artículo 5° y el literal h) (parcial) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, y la expresión no acusada que reza "serán (las multas) proporcionales al incumplimiento del concesionario y al valor actualizado del contrato", contenida en el inciso tercero del literal h) del artículo 12, a fin de que esta última sea declarada inexequible. En su opinión, dicha expresión desconoce el debido proceso, pues en ninguna parte de la Ley demandada, ni en ninguna otra ley, se establecen los rangos mínimo y máximo de las multas, para que la Comisión las aplique en los casos concretos. Lo anterior desconoce el debido proceso y el principio de legalidad de las sanciones.

3.2.4. Para resolver los problemas jurídicos anteriores, la Corte, en primer lugar, estudiará la aptitud de la demanda; a continuación recordará la jurisprudencia relativa a la naturaleza jurídica y al alcance de las facultades constitucionales y legales de la CNTV; enseguida se referirá a la potestad sancionatoria de los entes administrativos o autónomos, a los límites de la potestad de reglamentación en materia sancionatoria y al alcance del principio de legalidad en este asunto, para entrar luego a examinar los cargos de la demanda.

3.3. Cuestión previa. Aptitud de la demanda.

Dice la vista fiscal, que la Corte debe proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda, en cuanto las razones presentadas para explicar la presunta inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas no son "pertinentes".

Dentro de los requisitos para la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, el artículo

2° del Decreto 2067 de 1991 señala aquel que consiste en expresar las razones por las cuales los textos acusados se estiman violados. Conforme a la jurisprudencia sentada por esta Corporación, de la correcta expresión de las razones de la violación depende la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad. Las razones presentadas por el actor deben ser "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes".[6] De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, al encontrar que la demanda es sustancialmente inepta.

El requisito de la pertinencia de las razones "quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[7] y doctrinarias[8], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"[9]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[10], calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa"[11] a partir de una valoración parcial de sus efectos".

Al parecer de la Sala, los cargos que en esta ocasión presenta el actor sí son pertinentes. Como se dijo, ellos plantean que las normas acusadas desconocen la Constitución, porque confieren a la CNTV la facultad de establecer de manera general un régimen sancionatorio y de aplicarlo en los casos concretos, lo cual contraviene (i) el principio superior de legalidad de las faltas y de las sanciones, que indica que sólo el legislador puede consagrar abstracta y generalmente unas y otras, así como (ii) el principio constitucional de imparcialidad, que proscribe que quien consagra la sanción sea el mismo que la aplique. Todo lo anterior, a su parecer, hace que las normas acusadas desconozcan el derecho al debido proceso.

Los anteriores cargos sí son de rango constitucional. Es decir, sí plantean un conflicto entre normas ius fundamentales y legales. Las razones de la violación no consisten en enfrentar normas legales entre sí, ni en confrontar las normas acusadas con doctrinas jurídicas. Tampoco el cargo se funda en razones de conveniencia, ni en la presentación de situaciones específicas que se presenten de facto, derivadas de la aplicación de la norma.

Por todo lo anterior, la Corte no atenderá la primera solicitud del señor Procurador, orientada a que se emita un fallo inhibitorio por la supuesta impertinencia de las razones esgrimidas en la demanda.

3.4. La naturaleza jurídica y el alcance de las facultades constitucionales y legales de la CNTV.

3.4.1 La autonomía de la CNTV.

En copiosa jurisprudencia, esta Corporación se ha referido a la naturaleza jurídica de la CNTV y al alcance de sus facultades constitucionales y legales. Ciertamente, la Corte ha puesto de presente que en los artículos 76 y 77 de la Constitución Política[13] se previó la existencia de un ente autónomo con independencia administrativa, patrimonial y técnica, encargado de dirigir la política que en materia de televisión señale la Ley, así como de ejercer la intervención estatal en el espectro electromagnético, en relación con el servicio público de televisión;[14] y que para estos efectos, la Ley 182 de 1995 desarrolló dichos artículos constitucionales, creando la Comisión Nacional de Televisión.

Ahora bien, al precisar el alcance de la autonomía de la CNTV, la Corte ha explicado que la lectura de los artículos 76 y 77 superiores indica que se trata de 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”.[16] Así, a pesar de la amplitud de las facultades que le competen a este organismo en el desarrollo de la política de televisión, sus atribuciones se encuentran claramente delimitadas por la ley. A ésta le corresponde determinar la política del Estado en la materia y a la CNTV dirigirla. 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".[17] (Negrillas y subrayas fuera del original)

Así pues, esta autonomía, que es rasgo característico de la naturaleza jurídica de la CNTV, no se predica frente a la ley. Sin embargo, sí es oponible frente a los órganos que conforman la administración pública.[18] En este sentido, la jurisprudencia ha dicho que **“el carácter del organismo autónomo hace que no puedan estar subordinados** (sic) 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”.[19] (Negrillas fuera del original)

Ahora bien, refiriéndose al propósito perseguido por el constituyente al dotar de autonomía, en los términos señalados, a la CNTV, la Corte ha hecho ver que se trata de una garantía institucional[20], que busca que el organismo esté a salvo de presiones políticas y económicas y lejos de la influencia de los gobiernos de turno[21], con lo cual se pretende que la Televisión no sea controlada por grupos de interés, sino que este servicio público se ofrezca a todos de manera “independiente, democrática y pluralista”.[22] Por ello, la jurisprudencia ha admitido que la independencia de ese ente **“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.”[23] (Negrillas fuera del original)

3.4.2. Las facultades regulatorias de la CNTV.

Esta Corporación judicial ha reconocido que la potestad reglamentaria, entendida como "la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real"[24], no es una facultad exclusiva del Presidente de la República, sino que otros órganos administrativos o autónomos pueden estar revestidos de esta prerrogativa, bien por voluntad del mismo constituyente, bien por obra del legislador. Sobre este particular, por ejemplo, la Corte ha dicho:

“A este respecto la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en aceptar que la Constitución Política de 1991 consagró un “sistema difuso” de producción normativa general o actos administrativos de efectos generales de carácter reglamentario, lo que significó, sin lugar a duda, un cambio fundamental respecto del ordenamiento superior consignado en la Carta de 1886.

“En algunas ocasiones, y así lo entendió el Constituyente, es necesario extender esa potestad a autoridades y organismos administrativos diferentes al ejecutivo, a los cuales es posible atribuirla inclusive por vía legal, pues sólo así es posible garantizar la efectividad de la norma jurídica que produce el legislador.”[25]Negrillas fuera del original)

Ahora bien, derivadas de su autonomía institucional, a la CNTV le han sido reconocidas facultades regulatorias; la propia Constitución Política así lo prescribe, cuando en el inciso 2º del artículo 77 indica que “La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio.” El propósito perseguido por el constituyente con esta atribución normativa consiste en dotar de instrumentos al ente encargado de dirigir la política que en materia de televisión señale la ley, a fin de que pueda actuar con la independencia frente al ejecutivo que reclama la naturaleza de su función. Así ha sido reconocido por esta Corporación, que al respecto ha explicado lo siguiente:

“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)”[26], 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[27]”.[28] (Negrillas y subrayad fuera del original)

Como puede verse, la jurisprudencia constitucional ha hecho ver que las facultades regulatorias de la CNTV no tienen un carácter residual frente a la potestad reglamentaria general del Presidente de la República, como sucede con algunos órganos administrativos, entre ellos los ministerios, sino que, más bien, desplazan tal potestad. Se trata por tanto, de "una potestad normativa exclusiva y excluyente"[29]. De otro lado, la Corte ha concluido que la autonomía de la CNTV, y las facultades regulatorias de las que está revestida, operan en dos aspectos funcionales generales señalados por la misma Constitución, cuales son: la dirección de la política en materia de televisión, previa determinación de la misma por el legislador, y la regulación de la prestación de ese servicio, funciones que se complementan para concentrar en dicho organismo la regulación, manejo y control del servicio público de televisión.

De lo que hasta aquí se ha dicho, puede entonces concluirse que la autonomía de la CNTV significa (i) su no sujeción frente a otras autoridades diferentes del legislador, y (ii) su facultad exclusiva de regulación normativa en el campo del servicio público de televisión, con sujeción a la ley.

3.4.3. Las facultades de la CNTV en materia sancionatoria.

Con el objeto de cumplir con su función constitucional de dirigir y regular la prestación del servicio de televisión, a la CNTV el legislador le ha reconocido facultades sancionatorias, complementarias de aquellas de inspección, vigilancia y control que legalmente también le competen. Así, de conformidad con lo prescrito por los literales b), d) y n) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995[31], a la CNTV le han sido otorgadas competencias legales que le permiten, entre otras cosas, adelantar actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión, pudiendo, para estos efectos, iniciar investigaciones y ordenar visitas a las instalaciones de los operadores, concesionarios de espacios y contratistas de televisión; así mismo, está facultada para exigir la presentación de libros de contabilidad y documentos privados, y como resultado de estas actividades de control, puede "imponer las sanciones a que haya lugar"[32]; así mismo, está facultada para investigar y "sancionar" a los operadores, concesionarios de espacios y contratistas de televisión, por violación del régimen de protección de la competencia, el pluralismo informativo y el régimen para evitar las prácticas monopolísticas previsto en la Constitución y en la ley, o por incurrir en prácticas, actividades o arreglos que sean contrarios a la libre y leal competencia y a la igualdad de oportunidades, o que tiendan a la concentración de la propiedad o del poder informativo en los servicios de televisión, o a la formación indebida de una posición dominante en el mercado, o que constituyan una especie de práctica monopolística en el uso del espectro electromagnético y en la prestación del servicio.[33] También puede "sancionar" a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional, cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños.[34] De igual manera, el artículo 12 de la Ley 182 de 1995, parcialmente demandado en este proceso, confiere a la Junta Directiva de la CNTV facultades sancionatorias respecto de los operadores del servicio, los concesionarios de espacios de televisión y los contratistas de los canales regionales, por violación de sus obligaciones.

Así pues, es claro que la ley confiere facultades sancionatorias a la CNTV. Ahora bien, el objeto de este tipo de facultades, radicadas en cabeza de organismos administrativos o de entidades autónomas, de manera general ha sido constitucionalmente justificado por la jurisprudencia. En efecto, sobre el particular la Corte ha hecho ver que la potestad administrativa sancionadora "constituye un instrumento de realización de los fines que la Carta atribuye a estas autoridades,

pues permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos".[35] En el mismo sentido, ha sostenido que "la potestad administrativa sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas."

En el caso concreto de la CNTV, las facultades sancionatorias que le son reconocidas son un desarrollo legal de las funciones de inspección, vigilancia y control que constitucionalmente le corresponden, en virtud de lo dispuesto por el artículo 76 superior; pues, conforme a esta norma, la intervención en el espectro electromagnético utilizado para el servicio público de televisión debe ser llevada a cabo por dicho organismo. En este sentido, la Corte ha admitido lo siguiente:

"Es obvio que la actividad de intervención implica de suyo, labores de inspección, vigilancia, seguimiento y control como las que están previstas en el literal acusado, pues no se entiende como el Estado puede intervenir sin actuar de manera directa en la vigilancia de la prestación del servicio de televisión. Para tales efectos, la ley la autoriza a la Comisión a iniciar investigaciones y ordenar visitas a las instalaciones de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión y si fuere del caso, exigir la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, e imponer las sanciones a que haya lugar."[37] (Negrillas y subrayad fuera del original)

En conclusión, las facultades sancionatorias de la CNTV tienen una justificación constitucional que radica en la necesidad de que, como órgano ejecutor de la política pública en materia de televisión, y dadas sus facultades de inspección, vigilancia y control en la materia, cuente con las herramientas jurídicas que le permitan hacer cumplir sus decisiones por parte de los particulares.

3.4.4. Las facultades regulatorias de la CNTV en materia sancionatoria. Alcances del principio de legalidad en esta materia.

En las consideraciones jurídicas anteriores, se ha visto cómo la CNTV tiene facultades exclusivas de regulación normativa en el campo del servicio público de televisión, con sujeción a la ley. Además, se ha concluido que ejerce una potestad sancionatoria que le ha conferido el legislador, orientada a hacer cumplir sus decisiones, adoptadas dentro de la órbita de sus competencias legales y constitucionales.

Ahora bien, la Corte detecta que, dentro facultades de regulación normativa que el legislador le ha conferido a la CNTV, se encuentran algunas que se refieren concretamente a la reglamentación del régimen sancionatorio que ella aplica. Así, en el literal e) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, que es una de las norma parcialmente demandadas dentro de este proceso, el legislador le ha otorgado la competencia para "Reglamentar… el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos" (subrayas fuera del original). En similar sentido, el literal h) del artículo 12 de la misma ley, que también se demanda parcialmente en esta causa, hace alusión a las facultades reglamentarias de la CNTV en materia sancionatoria, al decir que dentro de las funciones de la Junta Directiva de la entidad está aquella que consiste en "Sancionar… por transgresión de las disposiciones legales **y reglamentarias o de las de la**

Comisión, relacionadas con el servicio". Así pues, es claro para la Corte que el legislador le ha conferido a la CNTV potestades reglamentarias respecto del régimen sancionatorio que ella misma aplica.

Ahora bien, para lo que interesa a la definición del primer problema jurídico que se propone en este proceso, interesa ahora indagar cuáles son los límites de las facultades regulatorias o reglamentarias de la CNTV, concretamente en materia sancionatoria. Lo anterior, porque el primer cargo de la demanda justamente aduce que las normas acusadas le conceden a este organismo, por la vía de las facultades reglamentarias, la potestad de determinar las sanciones y multas a aplicar a los administrados, pese a que esas materias tienen "reserva de ley".

Al respecto, la Corte debe recordar brevemente su jurisprudencia sentada en torno a este asunto, en donde ha hecho ver que **los principios del derecho penal se aplican, mutatus mutandi,**[38] **al derecho sancionador**. **En efecto, reiteradamente la Corporación ha hecho ver que los principios del derecho penal "se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado".**[39] **Entre estos principios, ocupa un lugar principalísimo el de la legalidad de las faltas y de las sanciones, conforme al cual,** la definición de las conductas sancionables y las sanciones administrativas correspondientes es competencia exclusiva del legislador (reserva de ley), y no de la administración o de los órganos administrativos independientes; y además, esta definición legal debe ser previa a la conducta que va a ser sancionada (tipicidad). Sobre el este asunto la Corte ha vertido, entre otros, los siguientes conceptos:

"Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa[40]. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas".[41] (Negrillas fuera del original)

Así mismo ha señalado:

"El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se emplee en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma".[42] (Negrillas fuera del original)

En este punto, no sobra recordar que el fundamento constitucional del principio de legalidad en materia sancionatoria administrativa se deriva directamente de lo prescrito por el artículo 29 de la Constitución Política, conforme al cual nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. En efecto, este principio, que forma parte de las garantías integrantes de la noción de debido proceso, no opera únicamente en materia penal, sino que tiene validez en el campo de la actividad sancionatoria de la administración, puesto que el mismo artículo 29 superior indica que "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas." (Subrayas fuera del original). Así ha sido reconocido también por

el Consejo de Estado, que al respecto ha sostenido:

“El principio de legalidad se ha establecido como uno de los más importantes instrumentos de garantía ciudadana, un verdadero límite a los poderes del Estado, y más aún frente al ejercicio del poder punitivo. Es la propia Constitución Política -artículo 29- quien impone a las autoridades judiciales y administrativas realizar las actuaciones de conformidad con los principios del debido proceso, incluida la legalidad y tipicidad de las conductas. Este precepto contiene un mandato claro: las autoridades -administrativas o judiciales- tienen la obligación de adelantar sus actuaciones conforme al principio de legalidad; más aún cuando se trata de la potestad sancionadora, como quiera que el es pilar fundamental del derecho sancionador del Estado”. (Negrillas fuera del original).[43]

3.4.5. No obstante lo anterior, la jurisprudencia también ha explicado que los matices con los cuales los principios del derecho penal se aplican al derecho sancionatorio hacen que el de tipicidad no tenga en esta última materia la misma connotación que presenta en el derecho penal, en donde resulta ser más riguroso[44]. Esta diferencia de rigor, como lo ha hecho ver esta Corporación[45], se explica por el hecho de que los tipos penales tienen una estructura autónoma, al paso que los administrativos sancionatorios no. En efecto, al respecto la doctrina del derecho administrativo sancionador señala:

“Las normas penales no prohíben ni ordenan nada, sino que se limitan a advertir que determinadas conductas llevan aparejada una pena. Los tipos sancionadores administrativos, por el contrario, no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o prohibición cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen, por ende, un pretipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción. Y por ello si se quisiera ser riguroso, la descripción literal de un tipo infractor habría de consistir en la reproducción de la orden o prohibición del pretipo con la advertencia añadida de la sanción que lleva aparejada su incumplimiento, es decir una reproducción de textos en doble tipografía”.[46]

La anterior diferencia en la estructura de los tipos penales y los sancionatorios hace que en el derecho sancionador la forma usual de predeterminación legal de las faltas sancionables sea la figura que la doctrina y la jurisprudencia han llamado “tipos en blanco”, en donde hay una cadena de normas cuya lectura sistemática permite entender cuál es la conducta sancionable y cuál la sanción correspondiente; en efecto, la noción de “tipo en banco”, en materia sancionatoria, ha sido explicada por la Corte así:

“Por lo tanto la tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria.[47] Esta forma de definir la tipicidad a través de normas complementarias, es un método legislativo que ha sido denominado el de las normas en blanco. Estas consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras. Sobre los tipos en blanco, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente. ”.

Ahora bien, a partir del entendimiento de lo anterior, la Corte ha señalado que en materia sancionatoria el principio de legalidad no reviste la misma intensidad que en materia penal,

conclusión que se ha visto reforzada con las consideraciones relativas a que la sanción administrativa no implica privación de la libertad física, al paso que la sanción penal sí conlleva esta grave restricción de derechos fundamentales, y que el derecho penal tiene como destinatarios a la generalidad de las personas, al paso que el derecho administrativo sancionador opera en "ámbitos específicos". En efecto, en este sentido esta Corporación ha dicho que los principios del derecho penal, entre ellos el de legalidad, no se aplican "exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física u otros valores de tal entidad, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero operan con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal[50]".

Así pues, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso y del derecho penal, entre ellos el de predeterminación legal de las faltas, se siguen aplicando en materia administrativa sancionatoria, pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal. Por ello, la descripción típica de las conductas y de las sanciones hecha por el mismo legislador en todos sus elementos no resulta exigible con la misma intensidad y rigor en el campo administrativo sancionador; en este sentido, esta Corporación ha vertido estos elocuentes conceptos, que se refieren concretamente al derecho disciplinario, pero que igualmente pueden hacerse extensivos al derecho administrativo sancionador en general:

"Es cierto que existen elementos comunes entre el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario en lo que tiene que ver con la definición y determinación de una conducta prohibida por la ley (tipicidad), en cuanto a la responsabilidad imputable al sindicado, y a la existencia de un procedimiento que asegure el debido proceso en la investigación y juzgamiento de las conductas ilícitas y la medición de las sanciones; no es menos cierto que de lo anterior no puede concluirse que se trata de unos mismos procedimientos, pues los fines perseguidos, la naturaleza de las faltas en general, y las sanciones por sus particulares contenidos, difieren unos de otros.

"...

"La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en las que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos."[51]

Como puede verse, la jurisprudencia ha admitido que la tipicidad en materia sancionatoria permite conceder a la autoridad administrativa encargada de evaluar la responsabilidad cierto margen de evaluación más amplio y flexible que el que tiene el juez en materia penal.

En similar sentido, es decir refiriéndose al menor rigor del principio de legalidad de las faltas en materia sancionatoria administrativa, en la Sentencia C-872 de 2002, en donde se examinaba una norma que facultaba al Banco de la República para fijar y reglamentar el encaje de las distintas categorías de establecimientos de crédito, señalar o no su remuneración y "establecer las sanciones por infracción a las normas sobre esta materia", la Corte dijo que si bien el principio de legalidad es común a todos los regímenes punitivos, "no se proyecta en todos ellos con la misma intensidad." Y agregó que "que **la ley ha señalado elementos básicos dentro de los cuales la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad constitucional reguladora en materia monetaria, cambiaria y crediticia, debe precisar el tipo sancionatorio que será aplicado por la Superintendencia Bancaria** - con sujeción a los principios y reglas que orientan en la Constitución y en la ley la aplicación de las sanciones-, quedando así salvaguardado el principio de tipicidad de la sanción". (Negrillas y subrayas fuera del original)

Así mismo, esta Corporación ha explicado que debido a que en el derecho administrativo sancionador existen controles para evitar la arbitrariedad de quien impone la sanción, como son las acciones contencioso administrativas, es admisible una mayor flexibilidad del principio de legalidad, de manera que "la forma típica pueda tener un carácter determinable." [52] Pero en todo caso, ha señalado que lo anterior "no significa la concesión de una facultad omnímoda al operador jurídico, para que en cada situación establezca las hipótesis fácticas del caso particular. Por ello, la Corte ha sido cuidadosa en precisar, que si bien es posible la existencia de una forma típica determinable, es imprescindible que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico, establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa, como ha sido reiterado con insistencia[53]".

En este mismo sentido, es decir, refiriéndose a que la mayor flexibilidad del principio de legalidad no implica su abandono, la Corte ha dicho lo siguiente:

"En consecuencia, guarda coherencia con los fines constitucionales de esta actividad sancionatoria administrativa, que las hipótesis fácticas establecidas en la ley permitan un grado de movilidad a la administración, de forma tal que ésta pueda cumplir eficaz y eficientemente con las obligaciones impuestas por la Carta. Sin embargo, debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad."[55]

3.4.6. La potestad reglamentaria en materia sancionatoria contractual.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el alcance del principio de legalidad en materia sancionatoria contractual, es de observarse que el Consejo de Estado ha sentado una jurisprudencia que ahora esta Corporación prohíja, en la cual se explican de la siguiente manera los matices de dicho principio en este campo:

"... el principio de legalidad, en materia contractual, tiene variantes, matices o características que no comparte el común de los procedimientos sancionatorios. Se trata del hecho de que aquel

tiene diversas lecturas o aplicaciones: una fuerte y otra débil.

“La primera hace alusión a que la falta y la sanción deben estar contempladas en una ley, en sentido formal o material, de manera que la garantía de la legalidad se incrusta en lo más íntimo del principio democrático, pues se exige que una norma con la jerarquía y solemnidad de la ley sea quien desarrolle el ius puniendi del Estado. De este tipo es el régimen sancionador penal, disciplinario, fiscal, y en materia contractual aplica para la sanción de caducidad.

“La otra, la débil, donde se enmarcan la mayoría de las sanciones contractuales, hace relación a que lo determinante no es que una Ley sea quien contemple las faltas y las sanciones, sino que sea una norma -por ejemplo un reglamento- quien en forma previa y clara las estipule. A este grupo pertenecen buena parte de las sanciones administrativas, como las educativas, las cuales no están consagradas en una ley expedida por el legislador o por el ejecutivo al amparo de facultades extraordinarias, sino en simples reglamentos administrativos internos.

“Algunas de las sanciones contractuales podrían enmarcarse en esta clasificación, pues es claro que la ley -bien la que expide el Congreso o bien los decretos con fuerza de ley- no las contempla de manera directa -salvo excepciones[56]-. Tal es el caso de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, que están autorizadas por la ley, pero no previstas en ella, sino en cada contrato, en caso de que las partes las pacten.

“Obsérvese cómo el “principio de legalidad” -es decir, la predeterminación de las conductas en la Ley-, en materia contractual se reduce a la simple “tipicidad” de la conducta -es decir, a la descripción y especificación normativa del comportamiento prohibido-, pues lo determinante no es que la Ley contemple la falta y la sanción, sino que estén previamente definidas en cualquier norma, sin que importe que sea o no una ley quien lo haga.

“Por tanto, en materia contractual opera una especie de combinación entre el principio de legalidad y el de la autonomía de la voluntad: el primero exige que las conductas reprochables entre las partes del contrato se contemplen previamente, con su correspondiente sanción, y el segundo permite que sean las partes -no la ley; pero autorizadas por ella- quienes definan esas conductas y la sanción. Se trata, no cabe duda, de un supuesto de ius puniendi sui generis al que regula el art. 29 CP., en lo que respecta, por lo menos, a la legalidad.

“En todo caso, tampoco cabría decir que como “el contrato es ley para las partes”, entonces se observa rigurosamente el artículo 29 al pie de la letra, pues esta expresión no quiere significar que efectivamente el negocio jurídico sea una Ley, en sentido formal o material, sino que el contrato vincula, como norma jurídica que se dictan las partes.”[57]

Como puede observarse, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha definido que en materia contractual administrativa la laxitud del principio de legalidad, que preside el derecho punitivo del Estado, es aun mucho mayor que en la generalidad del derecho administrativo sancionador, pues en este terreno la tipicidad ha sido entendida como la simple necesidad de que la conducta sancionable esté definida por el ordenamiento jurídico o por el contrato, y no por la ley en sentido formal o material, siempre y cuando medie primero una autorización, ésta sí de rango legal, para el ejercicio de esta facultad normativa.

Lo anterior tiene hondas repercusiones en el alcance de las facultades reglamentarias de los órganos que integran la rama ejecutiva o de los organismos autónomos o independientes

previstos en la Constitución, pues es claro que, de conformidad con la doctrina trascrita, la definición de las faltas y las sanciones puede ser deferida al reglamento.

Sobre la base de las anteriores precisiones, pasa la Corte ha realizar el estudio concreto de constitucionalidad de las normas acusadas.

3.4.7. Estudio concreto de constitucionalidad de las normas acusadas.

Según se recuerda, el literal e) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, aquí acusado en forma parcial, dispone que dentro de las funciones de la Comisión Nacional de Televisión se encuentra la relativa a "reglamentar"… el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos". (Lo subrayado es lo acusado)[58]

Por su parte, el literal h) del artículo 12 de la misma Ley, también acusado en forma parcial, prescribe que dentro de las funciones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión está aquella que consiste en "sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por transgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o **de las de la Comisión**, relacionadas con el servicio". (Lo subrayado es lo acusado)

Como puede observarse, las dos disposiciones, ambas contenidas en una ley en sentido formal y material, permiten (i) a la Comisión ejercer la potestad reglamentaria respecto del régimen sancionatorio aplicable en asuntos contractuales[59] relacionados con el servicio público de televisión (literal e) del Art. 5°), y (ii) a su Junta directiva sancionar, también en materia contractual[60], de conformidad con las disposiciones –de rango legal o reglamentario- expedidas por la misma Comisión (literal h) del Art.12).

Al parecer de la Corte, lo que hacen conjuntamente las dos disposiciones acusadas es conceder la autorización legal para que la Comisión, como ente autónomo dotado de potestad reglamentaria en materia sancionatoria contractual, ejerza dicha facultad para definir tanto las conductas constitutivas de falta, como las sanciones imponibles a los contratistas, operadores y concesionarios, lo cual cae plenamente dentro del marco del principio de legalidad flexible o débil que domina la actividad de los entes administrativos o autónomos en el asuntos contractuales relacionados con la potestad sancionatoria pública.

4. DECISION

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

RE S U E L V E

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos", contenida en el literal e) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "**de las de la Comisión"**, contenida en el inciso 1° del literal h) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[2] En sustento de esta afirmación la demanda cita las Sentencias C-597 de 1996, C-1161 de 2000, C-710 de 2001 y C-827 de 2001.

[3] En este punto la intervención cita la Sentencia C-805 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[4] Para sustenar sus afirmaciones la intervención cita la sentencia C-298 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[5] En este punto la intervención también cita in extenso la Sentencia C-710 de 2001.

[6] Cfr. Sentencia C-1052 de 2001

[7] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997.

[8] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[9] Cfr. Sentencia C-447 de 1997.

[10] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[11] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

[12] Sentencia C-1052 de 2001.

[13] El texto de estas normas constitucionales es el siguiente:

"Artículo 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 en el inciso anterior (§ 0897, 1876).

"Artículo 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.

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

[14] Sobre la autonomía de la CNTV pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-497 de 1995, C-564 de 1995, T-322 de 1996, C-711 de 1996, C-350 de 1997, C-445 de 1997, C-351 de 2004.

[15] El inciso 1° del artículo 3° de la Ley 182 de 1995 es del siguiente tenor: "Artículo 3º: Naturaleza jurídica, denominación, domicilio y control político. El organismo al que se refieren los artículos 76 y 77 de la Constitución Política se denominará Comisión Nacional de Televisión, CNTV. Dicha entidad es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y con la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución, la ley y sus estatutos."

[16] Sentencia C-351 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[17] Sentencia C-564 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias C-711 de 1996 y C-350 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

[18] En virtud de la autonomía de CNTV, la Corte declaró inexequible, por ejemplo, el aparte final del parágrafo 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. (Cfr. Sentencia C-445 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara)

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

[20] Cfr. Sentencias T-322 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[21] Cfr. Sentencias C-497 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[22] Sentencia C-497 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[23] Sentencia C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[24] Sentencia C-228 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[25] Sentencia C-350 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

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

[27] 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.

[28] Sentencia C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[29] Ibídem

[30] Cfr. Sentencia C-298 de 1999, M.P Martha Victoria Sáchica Méndez

[31] Una de las normas parcialmente acusada en este proceso es el literal e) del mismo artículo 5° de la Ley 182 de 1995.

[32] Ley 182 de 1995, artículo 5° literal b).

[33] Ley 182 de 1995, artículo 5° literal d).

[34] Ley 182 de 1995, artículo 5° literal n).

[35] Sentencia C-597 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[36] Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[37] Sentencia C-298 de 1999, M.P Martha Victoria Sáchica Méndez. En esta oportunidad la Corte estudiaba el literal b) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, cuyo tenor literal es el siguiente, que fue declarado exequible:

"Artículo 5º. Funciones. En desarrollo de su objeto, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión:

(...)

"B. Adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión. Para estos efectos, podrá iniciar investigaciones y ordenar visitas a las instalaciones de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión; exigir la presentación de los libros de contabilidad y demás documentos privados, sin que le sea oponible la reserva o inviolabilidad de los mismos; e imponer las sanciones a que haya lugar".

[38] Al respecto pueden consultarse las sentencias C-599 de 1992, C-390 de 1993, C-259 de 1995, C-244 de 1996 y C-690 de 1996, entre otras.

[39] Sentencia C-417 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[40] Ver, entre otras, las sentencia C-597 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 12.

[41] Sentencia C-417/93. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración de la Corte No 3. En el mismo sentido, ver sentencia C-280 de 1996.

[42] Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[43] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008). Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009).

[44] Cfr. Sentencia C-404 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[45] Cfr. Ibídem.

[46] NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos. Madrid, 1994. P. 298. Citado por Jaime Ossa Arbeláez en DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Ed. Legis Bogotá 2000

[47] Cf. Ossa Arbeláez, Jaime Derecho Administrativo Sancionador Ed. Legis Bogotá 2000 pág. 273

[48] Cfr. Sentencias C-127 de 1993 y C-599 de 1999. M.P Alejandro Martínez Caballero.

[49] Sentencia C-404 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[50] Al respecto, ver sentencia C-597 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, criterio reiterado, entre otras, por la sentencia C-827 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[51] Sentencia C-427/94. MP Fabio Morón Díaz, reiterado en la Sentencia C-244/96. MP Carlos Gaviria Díaz.

[52] Sentencia C-406 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[53] Cfr. C-530 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[54] Sentencia C-406 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[55] Ibídem.

[56] En este sentido, la Ley 828 de 2003, contempla de forma directa la imposición de multas a efectos de controlar la evasión frente al sistema de seguridad social, al respecto dispone:

"ARTÍCULO 5o. SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Las autoridades o personas que tengan conocimiento sobre conductas de evasión o elusión, deberán informarlas en forma inmediata al Ministerio de la Protección Social tratándose de pensiones o riesgos profesionales y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Sena, ICBF o a la Superintendencia Nacional de Salud. El Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud o la autoridad competente según el caso dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la queja, correrán traslado al empleador o trabajador independiente responsable, quien deberá acreditar el pago o la inexistencia de la obligación que se le imputa en un plazo de treinta (30) días. En el evento en que no se acredite el pago en el plazo mencionado, existiendo obligación comprobada y no desvirtuada, el Ministerio de la Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud, según sea el caso, impondrá las sanciones previstas en la ley, que tratándose de multas, no podrán ser inferiores al cinco por ciento (5%) del monto dejado de pagar. (...)"

"ARTÍCULO 8o. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN.

(...)

"Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que debe imponer tanto la Superintendencia Nacional de Salud o quien haga sus veces como el Ministerio de la Protección Social, al empleador y al afiliado que no entregue la documentación. Las multas por el incumplimiento a este deber podrán llegar a los 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, graduados conforme la gravedad de la infracción y será destinada a subsidiar la cotización en salud de los cabeza de familia desempleados en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional. (...)"

"ARTÍCULO 9o. El parágrafo 3 del artículo 50 de la Ley 789 de 2002 quedará así: Registro único de proponentes. Para realizar la inscripción, modificación, actualización o renovación del registro único de proponentes, las Cámaras de Comercio deberán exigir prueba del cumplimiento de las obligaciones parafiscales. Las personas jurídicas probarán su cumplimiento mediante certificación expedida por el revisor fiscal o en su defecto por el representante legal; las personas naturales mediante declaración juramentada. En caso de que la información no corresponda a la realidad, el Ministerio de la Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud impondrá una multa de diez (10) a treinta (30) salarios mínimos legales vigentes al revisor fiscal o representante legal firmante sin perjuicio del pago que deban hacer por los aportes que adeuden. El valor de la multa en lo que respecta al Sistema General de Seguridad Social en Salud será destinado a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía." (Negrilla fuera del texto)

[57] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008). Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009).

[58] El texto completo del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, en lo acusado, es el siguiente:

"ARTICULO 5o. **Funciones.** En desarrollo de su objeto, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión:

"...

"e) Reglamentar el otorgamiento y prórroga de las concesiones para la operación del servicio, los contratos de concesión de espacios de televisión y los contratos de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción de los programas de televisión, así como los requisitos de las licitaciones, contratos y licencias para acceder al servicio, y **el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos**;" (Lo acusado es lo subrayado)

[59] Se trata de asuntos contractuales porque se trata de reglamentar el régimen sancionatorio aplicable a "los concesionarios, operadores y contratistas de televisión".

[60] Se trata también de asuntos contractuales porque las sanciones a imponer recaerán sobre "los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales".

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Juridica MINTIC
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

logo