

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

Bogotá D.C., 3 de diciembre de 2012

Honorables Magistrados

SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E.

S.

D.

Referencia: Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Actor: German Rodríguez Villamizar.

Normas acusadas: Parágrafo 1 del artículo 2º; literal a) del artículo 4º y artículo 19 de la Ley 1507 de 2012.

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR, mayor de edad y domiciliado en esta ciudad, identificado con la cédula de ciudadanía número 5.475.250 expedida en Pamplona (N de S), en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 40.6 Superior, respetuosamente me dirijo a ustedes, con el fin de promover Acción Pública de Inconstitucionalidad, contra el **parágrafo 1 del artículo 2º; el artículo 19 (parcial) y el literal a) del artículo 4º de la Ley 1507 de 2012.**

Para tal efecto y con el fin de cumplir con los requisitos formales y materiales previstos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, desarrollaré los siguientes puntos:

1. Identificación de las normas acusadas.

A continuación, me permito transcribir normas que son objeto de la presente acción, en las cuales resalto con negrillas y subrayas, que están fuera del texto, los apartes normativos de orden legal que son acusados.

"LEY 1507 DE 2012

(Enero 10)

Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

DECRETA: (.....)

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

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

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

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

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

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

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

CLAUDIA LUCA ROJAS BERNAL

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

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

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

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

NOTARIA 9
CLAUDIA LUCIA RODRIGUEZ GONZALEZ

2. Identificación de las normas constitucionales que se invocan como violadas.

2.1 Acusación dirigida contra el párrafo 1º del artículo 2º y el literal a) del artículo 4º de la Ley 1507 de 2012.

Sobre este particular, invoco como normas constitucionales violadas, las siguientes:

a) En relación con el primer cargo de la acusación, las vertidas en los artículos: 1º, 2º, 6º, 77 y 113 de la Constitución Política.

b) En lo concerniente al segundo cargo, invoco como normas constitucionales violadas, los artículos 209 y 210 de la Constitución Política.

c) Finalmente, para la acreditación del tercer cargo, considero que el aparte normativo demandado, viola los artículos 151, 345 y 352 de la Constitución Política y por vía indirecta la Ley Orgánica del Presupuesto.

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

2.2 Acusación dirigida contra la totalidad de la prescripción normativa contenida en el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012.

La norma acusada viola directamente algunos apartes normativos del artículo 40 de la Constitución Política.

3. Cargos por los cuales las disposiciones acusadas violan las normas constitucionales invocadas.

3.1. Primer cargo.

3.1.1. Presentación del cargo.

Acuso los enunciados normativos contenidos en el párrafo 1º del artículo 2º y en el literal a) del artículo 4º de la Ley 1507 de 2012, expedida por el Congreso de la República, de violar en forma directa los artículos: 1º, 2º, 6º, 77¹ y 113 de la Constitución Política, por cuanto que, al equiparar la Autoridad Nacional de Televisión a un establecimiento público del orden nacional, en lo concerniente con los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de control y otros aspectos, desconoció elementos sustanciales de la estructura del poder público, así como también, olvidó los principios constitucionales de autonomía e independencia, propios de ese organismo especializado, tal omisión legislativa impide, necesariamente, alcanzar los fines del Estado en Colombia.

3.1.2. Desarrollo y demostración del cargo.

3.1.2.1. Análisis normativo y jurisprudencial de las normas constitucionales que se estiman violadas.

3.1.2.1.1. Aspectos generales.

[i] El artículo 1º de la Constitución Política consagró, entre otros, el principio de "Unidad del Estado", el cual ha sido delimitado política y jurídicamente por

¹ El cual fue modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2011.

NOTARIA 9
CLAUDIA LUCIA ROJAS GONZALEZ

su intérprete autorizado², quien, entre otras consideraciones y rasgos, ha precisado que es una prescripción jurídica de carácter general, en virtud de la cual todas las autoridades deben colaborar reciprocamente, en forma coordinada, esto es, que no deben funcionar como ruedas sueltas³.

Así las cosas, en el Estado Unitario, todos los servidores están en el deber de alcanzar los fines previstos en el artículo 2º del Ordenamiento Superior. Esto, les impone a todos los servidores públicos un propósito común: la necesidad de armonizar la actividad estatal en una visión de conjunto, sin que por ello, se desnaturalice la existencia previa de procesos de deliberación, para alcanzar consensos en cada punto específico de la vida nacional.

[ii] Adicionalmente cabe anotar, que de acuerdo con el enunciado normativo consagrado en el artículo 6º del Ordenamiento Superior, las funciones, atribuciones y competencias que son propias de cada rama, de cada organismo, de cada autoridad y, en particular, de cada uno de los servidores, deberán ser ejercidas con exclusividad y respecto de los asuntos que expresamente por la Constitución, ley o reglamento les hayan asignado. Por consiguiente, cualquier omisión y/o extralimitación conlleva la imputación de diversos tipos de responsabilidad.

[iii] Posteriormente, el artículo 29 constitucional, consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual prevé entre sus cláusulas nodales, la declaración de responsabilidad por el "acto propio".

[iv] Por otro lado, en razón de la complejidad de nuestra organización estatal, resulta notoria la presencia de varias autoridades públicas en diferentes campos, de distinto origen y naturaleza.

Desde esa perspectiva, debe tenerse en cuenta, tal como se establece a lo largo de todo el título V de la Constitución Política que, en Colombia, no obstante encontrarnos en un régimen presidencial moderado, dicho marco normativo fue concebido por el constituyente primario, de manera tal, que no

² Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1992.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-994 de 2000. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

debe permitir la existencia de una concentración desproporcionada del ejercicio del poder público, en cabeza de una sola persona o rama.

Así, no debe causar sorpresa, que la distribución cualitativa, mas no matemática, del poder público en Colombia, se debe realizar mediante la asignación de funciones, atribuciones y restricciones de cada una de las ramas y autoridades autónomas e independientes. Con dicha fórmula constitucional, se busca reducir la existencia de un régimen autocrático y la cooptación del poder en manos de unos pocos.

Desde la misma óptica, también resulta comprensible, que todos los enunciados que componen el precitado título, fueron diseñados por la Asamblea Nacional Constituyente, atendiendo el sistema de pesos, contrapesos y controles propios de los estados modernos.

Es por ello que el artículo 113 del texto constitucional consagra: "...los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

En este orden de ideas, a pesar de no ofrecer duda sobre lo planteado en líneas precedentes, la Corte Constitucional precisó, desde el inicio de sus actividades, que las competencias que se le asignan a cada autoridad y funcionario en particular, no pueden ser entendidas como una barrera fija y absoluta, que les impida actuar en forma coordinada y concurrente con los otros organismos que integran la organización estatal en Colombia.

Sobre este asunto, la memorada corporación judicial en la clásica Sentencia T-406 de 1992, en lo pertinente, señaló:

"La doctrina de la separación de poderes ha variado sustancialmente en relación con la formulación inicial. Aquello que en un principio tenía como punto esencial la separación de los órganos, cada uno de ellos depositario de funciones bien delimitadas, ha pasado a ser, en la democracia constitucional actual, una separación de ámbitos funcionales dotados de un control activo entre ellos. Lo dicho está en acuerdo, además, con una interpretación contemporánea de la separación de los poderes, a partir de la cual el juez pueda convertirse en un instrumento de presión frente al legislador, de tal manera que este, si no desea ver su espacio de decisión invadido por otros órganos, adopte las responsabilidades de desarrollo legal que le corresponden y expida las normas del caso. Este contrapeso

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

*de poderes, que emergen de la dinámica institucional, es la mejor garantía de la protección efectiva de los derechos de los asociados."*⁴

Más adelante, la misma corporación judicial, al abordar los temas relacionados con la distribución de competencias entre las diferentes autoridades públicas, razonó así:

"Toda interpretación constitucional sobre el ejercicio de funciones públicas debe partir del supuesto de que cada organismo, entidad o servidor estatal tan sólo puede desempeñar aquellas que le han sido expresamente asignadas por el ordenamiento jurídico, lo cual no significa que se sostenga la existencia de divisiones rígidas y absolutas en cuya virtud resulte imposible que dos o más instituciones concurren, cada una circunscrita al ámbito propio de sus competencias y dentro de un criterio de razonable cooperación, para el desarrollo de actividades complementarias tendientes a realizar objetivos señalados en la normatividad constitucional. De ahí que, según las voces del artículo 113 de la Carta, "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".⁵

[v] Ahora bien, igualmente se puede constatar, cómo el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de 1991, señaló expresamente que existen otros órganos autónomos e independientes que ejercen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en los fines del Estado.

Sin embargo, la autonomía e independencia a la que hace referencia el precitado artículo, deben ser interpretadas en forma armónica con el principio de "Unidad de Estado", toda vez que la estructura funcional y orgánica de los entes estatales, tiene un propósito unitario y mal pueden las distintas ramas y organismos, atender sus actividades en forma disfuncional.

[vi] Lo anterior, de una parte. De la otra, hay que tener en cuenta que por mandato directo de la Constitución o en virtud del principio de reserva de ley, se han creado unas autoridades administrativas independientes, que pretenden lograr un equilibrio cualitativo y real entre las diferentes ramas del poder público, los partidos políticos y demás grupos o factores reales de poder.

⁴ Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión de Tutelas. M. P. Doctor Ciro Angarita Barón

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-560 de 1994. Sala Plena. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

Es decir, dicho en otras palabras, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por tal razón, es preciso que se encuentren previstos en la Constitución o en leyes especiales, para que de esa manera, se puedan materializar los fines contemplados en el artículo 2º del Ordenamiento Superior. Por ello, las actividades que desarrollan tales dependencias estatales, no pueden ser comprendidas, única y exclusivamente, desde el punto de vista tecnocrático.

Es por tal razón, que las autoridades autónomas y las especializadas se deban regir por los principios de autonomía e independencia, no solo formales, sino sustanciales.

En este orden de ideas, resulta constitucionalmente admisible, señalar que aquella autonomía e independencia se extienda a otros aspectos, tales como: los actos, contratos, aspectos financieros, presupuestales, sistemas de control, designación y permanencia de sus miembros, entre otros.

Bajo tales parámetros, la autonomía política, financiera, jurídica y administrativa, les permite a las autoridades públicas independientes, cumplir a cabalidad, con los fines esenciales del Estado social de derecho.

(vii) Ahora bien, en relación con la intervención, en el espectro electromagnético, de las autoridades electas y constituidas, debe tenerse presente que, desde los mismos debates de la Asamblea Nacional Constituyente hasta el día de hoy, el asunto no ha sido pacífico y si, por el contrario, controversial.

Sin embargo, en lo que sí ha existido consenso, tanto en el pasado como en la actualidad, y así quedó plasmado por los delegatarios, en el artículo 75 de la Carta Política y en el mismo Acto Legislativo No. 02 de 2011, es el asunto concerniente a que no puede existir concentración de poder en su regulación y uso, lo cual ha resultado definitorio, entre otros puntos, para la prestación del servicio público de televisión.

(viii) En este sentido, una de las consecuencias del principio de "Unidad de Estado", en el ámbito de la distribución de competencias entre diferentes

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

ramas y organismos especializados, es que sea determinante, en relación con el servicio público de televisión, que la coordinación y colaboración armónica, se materialice en forma equilibrada, por ser éste, un bien social al servicio de las libertades públicas y la democracia.

Por lo anterior, ha manifestado la Corte Constitucional, en forma reiterada y pacífica:

*"Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más importante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el interés público y que ningún sector o grupo por sí solo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente."*⁶

En conclusión, a partir de 1991, el principio de Unidad de Estado, desde el punto de vista de la nueva Constitución Política, se materializa cuando las autoridades electas y constituidas, en ejercicio del poder público otorgado por el Pueblo de Colombia, actúen en consenso, lo cual supone la necesidad que tienen todas ellas, de adoptar medidas efectivas para garantizar y proteger el uso, goce y disfrute de los derechos de las personas, entre éstos, los relacionados con la prestación del servicio público de televisión.

3.1.2.1.2. Aspectos específicos.

En desarrollo del análisis realizado en líneas precedentes, conviene, en este momento, precisar cuáles son las atribuciones que tienen las autoridades electas y constituidas, para asegurar los derechos y garantías que son inherentes al servicio público de televisión. De conformidad con lo anterior, a continuación se analizarán los temas relacionados con: a) el Congreso de la República, b) el organismo especializado y, c) el Ejecutivo.

a) El Congreso de la República.

No surge duda alguna, de que el primer espacio que existe para discutir los temas esenciales relacionados con la intervención del Estado en el espectro electromagnético, así como en los aspectos nodales relacionados con la televisión, es el Congreso de la República.

⁶ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-497 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

De ahí que, tanto en la versión inicial de los artículos 76 y 77 de la Constitución Política, como en el acto reformativo 02 de 2011, debe resaltarse cómo, a pesar de existir un organismo especializado sobre la materia, según lo fue en el pasado la Comisión Nacional de Televisión, y lo es ahora, la Autoridad Nacional de Televisión, es al legislador a quien le corresponde expedir las normas generales sobre la materia televisiva, sin que ello signifique que el desarrollo de tal actividad, lo haga con fundamento en las previsiones normativas contenidas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

Precisamente, por ser el servicio público de televisión un bien social, resulta constitucionalmente permitido que el Congreso de la República de Colombia pueda asumir toda la regulación y generación de políticas públicas sobre el sector, porque el querer del constituyente primario ha sido y es, que tales funciones de ejecución y control sean asumidas por un organismo especializado. Así, resulta incompatible con la Constitución Política, en su versión inicial, y con el propio Acto Legislativo 02 de 2011, que el Legislador pueda limitar en forma desproporcionada, sin margen de autonomía la nueva Autoridad Nacional de Televisión, y menos aún degradarla, al punto de convertirla en un organismo subordinado del sector central de la administración.

En resumen, sin más miramientos, la tarea legislativa a cargo del Congreso de la República y que se encuentra relacionada con la prestación del servicio público de televisión es "deferente" y, por tal motivo, su intervención no puede ignorar las barreras propias que le ha impuesto la Carta Política, en cuanto el medio de comunicación social de la televisión, resulta vital para el ejercicio de derechos, libertades y garantías constitucionales, así como también para lograr el aseguramiento del principio democrático.

b) El organismo especializado.

En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, se ha considerado necesaria la existencia de un organismo especializado que se encargue de la regulación y manejo del servicio público de televisión y que, además, goce de autonomía e independencia para el desarrollo de sus funciones.

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

En efecto, en razón de la autonomía política, la Comisión Nacional de Televisión en Colombia, tenía la capacidad de funcionar con independencia de las otras ramas del poder público, por lo cual resultaba constitucionalmente plausible, que la CNTV fuera reconocida como máxima autoridad en los asuntos y competencias que eran de su resorte.

En lo que tiene que ver con el tema del manejo de sus recursos económicos, la Comisión Nacional de Televisión contaba con la autonomía suficiente para elaborar y ejecutar su propio presupuesto, así como para realizar la planeación financiera que más se adecuara a la consecución de los fines que sirvieron de fundamento y sustento para su creación, evitando de tal manera, que sus ingresos fueran destinados, por el gobierno nacional, a la atención de situaciones diferentes a las del propio sector.

En lo concerniente con la autonomía jurídica, dicha atribución le permitió a la extinta CNTV la capacidad de autogobernarse, al poder elaborar sus propios reglamentos y, en algunos casos, presentar proyectos de ley en los asuntos que hacían parte de la órbita de sus funciones.

Así las cosas, para efectos de la presente demanda, ruego a los Honorables Magistrados, tener en cuenta que en la versión inicial de la Constitución Política de 1991, la dirección de la política en materia televisiva fue encargada a una entidad autónoma e independiente, con personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen jurídico propio, encargada de definir, dirigir y ejecutar la política en materia de televisión, lo mismo que ejercer la intervención en el espectro electromagnético utilizado para la televisión y gobernada por una Junta Directiva, cuyos miembros eran de período fijo determinado en el derogado artículo 77 constitucional, dos de los cuales podían ser designado por el Gobierno.

Con fundamento en el referido artículo 77 de la Carta, el Congreso de la República, aprobó la Ley 182 de 1995, mediante la cual creó la Comisión Nacional de Televisión, persona jurídica ésta, de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica y con la independencia

NOTARIA
CLAUDIA LUCIA ROJAS BERNAL

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asignaban la Constitución, la Ley y los estatutos.

Dicha ley, fue varias veces demandada ante la H. Corte Constitucional⁷, Corporación que precisó que la autonomía de la Comisión, se concretaba como un verdadero derecho social en Colombia, que impedía que la televisión fuera controlada por grupo político o económico alguno, para que aquella se conservara como un bien social y comunitario.

En ese orden de ideas, la referida Corporación Constitucional, en lo pertinente, ha señalado⁸:

"La Carta Fundamental vigente determina un esquema fundamentado en la separación funcional de los órganos estatales con colaboración armónica entre los mismos, sometidos al principio de coordinación de las autoridades administrativas para el adecuado cumplimiento de los fines estatales (C.P., arts. 113 y 209), en el cual participan el legislador con la facultad de fijar la política estatal televisiva (C.P. art. 77), el organismo autónomo de televisión a cuyo cargo está la dirección de dicha política, el desarrollo y ejecución de los planes y programas estatales para el servicio de televisión, así como la intervención en el espectro electromagnético (C.P., art. 76 y 77), y al cual se integra el Gobierno Nacional en ejercicio de las atribuciones de planeación, regulación y control de las telecomunicaciones, por conducto del Ministerio de Comunicaciones, como máximo organismo nacional de las telecomunicaciones, de conformidad con la Ley 72 de 1989, artículo 1o. y el Decreto 1900 de 1990, artículo 5o."

En el mismo sentido, la Corte Constitucional manifestó que la Comisión Nacional de Televisión, mantenía una autonomía orgánica y funcional en relación con el Gobierno, en tanto que, frente al Congreso, se limitaba al aspecto orgánico, en la medida en que el ejercicio de sus funciones eran desarrolladas por el legislador, con las limitantes pertinentes.⁹

No obstante la bondad del sistema creado por la Constitución Política de 1991, reconocido por la misma Corte, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 2 de 2011, mediante el cual derogó el artículo 76 y modificó el 77 de la de la Constitución Política.

⁷ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-497 de 1995.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-445/97.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-445/97.

NOTARIA
CLAUDIA LUCIA RODRIGUEZ VILLAMIZAR

El artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2011, modificadorio del artículo 77 Superior, ordenó que el Congreso de la República expidiera una ley que fijara la política nacional en materia de televisión.

Desde esa perspectiva, se puede afirmar entonces, que la reforma constitucional introducida, dejó en manos del Congreso de la República la conducción y el diseño de las políticas públicas en materia televisiva, a través de sus potestades legislativas, en atención a los altos intereses nacionales y unitarios que se desprenden de la televisión en Colombia.

Al ser demandado dicho acto legislativo, la Corte lo declaró exequible en Sentencia C-170 de 2012¹⁰, por considerar que los cargos elevados por los actores, no estaban llamados a prosperar. Sin embargo, es de resaltar, que el Juez Constitucional, en varias de sus consideraciones plasmadas en la **ratio decidendi** de la precitada providencia, dejó a salvo los principios de autonomía e independencia del nuevo ente estatal encargado de regular el servicio público de televisión.

En este sentido, la memorada Corte arriba a la siguiente conclusión:

“En segundo lugar, porque en todo caso la reforma introducida por el Acto Legislativo 2 de 2011 solo se circunscribió a suprimir la naturaleza constitucional del dicho organismo, manteniendo la obligación del Legislador de adoptar un reparto funcional de competencias al momento de fijar la política pública y señalar las funciones de las entidades a cargo de la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión, de manera que el principio de autonomía no se ha reemplazado por otro opuesto o integralmente diferente (premisa menor).

En esa medida, el Congreso de la República, en su condición de constituyente derivado, no excedió sus competencias y por el contrario estaba facultado para reformar la Carta Política suprimiendo la naturaleza constitucional de la entidad encargada del manejo de la televisión, y en su lugar atribuir al Legislador la regulación de la política en la materia, mediante una distribución de funciones entre las diferentes entidades del Estado.

Por último, resta precisar que lo anterior en modo alguno supone desconocer la importancia y necesidad de que el servicio público de televisión, y en general todos los medios masivos de comunicación que de una u otra manera tienen la capacidad de incidir en la vida en comunidad para fortalecer o debilitar los procesos democráticos, sean regulados de manera que se garantice un ejercicio transparente e independiente, esto es, al margen de

¹⁰ Corte Constitucional. Sala Plena. M. P. María Victoria Calle.

intereses económicos o políticos y en procura del interés general y del bien común.

Solamente implica reconocer que el Constituyente atribuyó al Congreso la regulación de esa materia, para lo cual, como es obvio, no sólo deberá tener en cuenta los principios democrático y de separación de poderes sino la totalidad de los valores, principios, derechos y deberes que en ella subyacen. Fue así como se aprobó la Ley 1507 de 2012 "por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones", norma que en su momento habrá de ser examinada por la Corte para determinar si el diseño finalmente adoptado se ajusta o no a esos cánones constitucionales."¹¹

Adicionalmente, la Corte en la consideración jurídica No. 6.1.9., de la precitada sentencia, señaló expresamente lo siguiente:

"Así las cosas, considera la Corte que la eventual supresión de una institución y la redistribución de tareas entre las diferentes autoridades del Estado no desfiguran el principio de separación de poderes al menos cuando no se advierte una concentración de funciones y se mantienen los diversos mecanismos de control (frenos y contrapesos) dentro del modelo flexible acogido por el Constituyente de 1991."

Lo anterior significa, que a pesar de la precedente modificación, el Congreso de la República quedó investido, como en la versión inicial, de específicas facultades para regular la televisión en Colombia. Por consiguiente, se puede concluir que la intención de la Asamblea Nacional Constituyente de darle al servicio de televisión un tratamiento especial, no desapareció y, por el contrario, se fortaleció con ocasión de lo ordenado en el artículo 2º de la Ley 1507 de 2012.

En efecto, en el párrafo primero del artículo 2º de la memorada ley, se crea la Autoridad Nacional de Televisión como una Agencia Nacional Estatal, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica.

Sobre este asunto, Honorables Magistrados, es importante precisar que, con ocasión de la supresión de la Comisión Nacional de Televisión y la posterior creación de la Agencia Nacional de Televisión, no desaparecieron los motivos y móviles que guiaron los debates de la Asamblea Nacional

¹¹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C- 170 de 2012. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

Constituyente, para concebir un organismo autónomo e independiente en materia del servicio público de televisión.

Acorde con lo anterior, en lo pertinente, en los antecedentes legislativos se encuentran las siguientes consideraciones:

"El texto propuesto para primer debate define una estructura independiente, que regularía los contenidos y definirá los criterios y condiciones para que aquel otorgue concesiones de televisión, todo con el fin de garantizar hacia el futuro el acceso igualitario al espectro radioeléctrico para los servicios de televisión, la libertad de expresión, y el pluralismo informativo, a la vez que comportaría un ahorro de aproximadamente 38.000 millones de pesos, equivalente a los costos de funcionamiento de la actual Comisión Nacional de Televisión.

"Tal estructura está representada en el proyecto presentado por la Agencia Nacional de Televisión, ANTV, definida como una Agencia Estatal de Naturaleza Especial; del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (NRFT).

"Los ponentes consideran, a este respecto, que si bien tiene razón el Gobierno Nacional en buscar la garantía del acceso igualitario al espectro, la libertad de expresión y el pluralismo informativo, el pesos que tienen tales elementos en la Constitución Política, en el sistema democrático y en el Estado social de derecho, hace necesario el fortalecimiento del proyecto en este aspecto, además de que el derecho a una información veraz e imparcial, así como la libertad de expresión a través de la televisión, quedan mejor protegidos a través de un ente con mayor independencia al Gobierno de turno.

"En efecto, el hecho de que, por los motivos que inspiraron el Acto Legislativo 02 de 2011, y en especial por el fenómeno de la convergencia, se haya eliminado de la Constitución Política la Comisión Nacional de Televisión, como el órgano autónomo al que se referían los artículos 76 y 77 de la Carta, no implica que hayan desaparecido los motivos que conduxeron al Constituyente de 1991 a su creación como un ente orgánico autónomo..."¹²

Este mismo consenso, se logró en el Congreso de la República durante el proceso de formación del Acto Legislativo 02 de 2011, pues desde el informe de ponencia para el primer debate, se insistió en la necesidad de mantener un organismo especializado, con autonomía e independencia, que libre de todas las circunstancias políticas del momento, adoptara las políticas necesarias y conducentes para asegurar su manejo transparente.

¹² Congreso de la República. Gaceta 921 de 2011.

NOTARIA 9
CLAUDIA LUCIA ROCHA BERNAL

En síntesis, Honorables Magistrados, puede concluirse, que ni en la versión inicial de la Constitución de 1991, ni en el Acto Legislativo 02 de 2011, se dejó de lado la idea de contar con un organismo especializado, encargado de la regulación y manejo del servicio público de televisión en Colombia, que gozara de la autonomía e independencia suficiente para adoptar decisiones y estructurar políticas públicas propias de este bien social.

NOTARIA
CLAUDIA LUCIA RODRIGUEZ VILLAMIZAR

C) El Ejecutivo.

Antes de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2011, no existía duda alguna acerca de que el margen de intervención del ejecutivo en las decisiones que adoptaba la Comisión Nacional de Televisión era mínimo; lo anterior, por cuanto que dicha colegiatura gozaba, en línea de principio, de un margen de autonomía e independencia que hacían realizable el manejo de la televisión en el país, sin la interferencia del gobierno de turno.

Así mismo, la presencia del Ministro de Comunicaciones en las sesiones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, tenía sus restricciones en el marco jurídico establecido en el artículo 2º de la Ley 335 de 1995, en cuanto dicho funcionario tenía voz, pero no voto.

A partir del Acto legislativo 02 de 2011 y con ocasión de la expedición de la Ley 1507 de 2012, se podría asumir la tesis de que el ejecutivo cuenta con un amplio margen de configuración política para la gestión y control del espacio electromagnético en materia de televisión, originado en la potestad reglamentaria y de dirección, a partir de la presencia del Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las sesiones de la Junta Directiva de la Autoridad Nacional de Televisión.

Sin embargo, ello no es constitucionalmente factible, porque el ejercicio de la intervención estatal para efectos de ordenar, coordinar, regular este tipo de actuaciones, debe corresponder, en línea de principio, al legislador y, con sujeción a lo que éste disponga, a la nueva Autoridad Nacional de Televisión, restringiendo así, por obvias razones, la intervención del ejecutivo en este tipo de asuntos.

Lo anterior implica que en el contexto de la actual estructura estatal, no le es posible al ejecutivo que pueda asumir funciones de regulación y control, en forma directa, del servicio público de televisión, sin violar la Constitución y sin desconocer que dicho medio de comunicación social ocupa un lugar central en nuestro proceso democrático.

De igual manera, desde el punto de vista constitucional, no resultaría plausible que el gobierno conserve como función administrativa la co-administración de la Autoridad Nacional de Televisión, en temas presupuestales, por cuanto que, si ello fuera así, habría la necesidad de incluir tales temas con la aprobación del proyecto de presupuesto anual de dicho organismo, por exigencia de la Ley Orgánica del Presupuesto.

3.1.2.2. Análisis normativo de los apartes normativos acusados.

El Congreso de la República, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 3º transitorio del Acto Legislativo 2 de 2011, expidió la Ley 1057 de 10 de enero de 2012, por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

Con fundamento en tal regulación, en el artículo 2º se ordenó la creación de la Autoridad Nacional de Televisión, *"como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones"*

La mencionada entidad fue concebida, al igual que la anterior Comisión Nacional de Televisión, como un ente estatal, con la autonomía necesaria para proteger los valores constitucionales propios e inherentes a sus funciones televisivas, las que debe cumplir sin necesidad de estar subordinada al Gobierno Nacional.

Pese a lo anterior, lo cierto es que el párrafo demandado, instituyó a la Autoridad Nacional de Televisión como un establecimiento público del orden nacional, en lo concerniente con los actos, contratos, funcionarios, regímenes

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

presupuestal y tributario, sistemas de controles, y en general con el régimen jurídico aplicable, salvo lo previsto en la propia ley 1507 de 2012.

Por su parte, en el literal a) del artículo 4º de la Ley 1507 de 2012, se determinó que uno de los miembros de la Junta Nacional de Televisión es el Ministro de Tecnologías y las Comunicaciones, o el Viceministro delegado, quienes pueden intervenir en sus sesiones con voz y voto, toda vez que en el artículo 4º se dispuso que *"Todos los integrantes de la junta actuarán con voz y voto en las decisiones de la Junta"*.

3.1.2.3. Razones específicas y concretas de la violación.

Al cotejar, en abstracto, el contenido normativo del párrafo acusado, de cara a las normas constitucionales que se predicán como violadas, se puede observar lo siguiente:

a) El principio de "Unidad de Estado" consagrado en el artículo 1º del Ordenamiento Superior, es un imperativo constitucional que debe traducirse, en materia de regulación de la televisión, en una definición concreta de una política unitaria respecto de dicho asunto, que permita hacer realidad el postulado de coordinación y colaboración que resulta indispensable entre las autoridades que, de una u otra forma, intervienen en esta materia.

En tal sentido, el Congreso de la República, el Gobierno Nacional y la recién creada Autoridad Nacional de Televisión, deben dirigir sus esfuerzos y actividades hacia la realización de los objetivos y metas que guardan relación con la televisión en Colombia, sin que les esté permitido hacerlo con arreglo a criterios coyunturales o del gobierno de turno.

Es por ello que la función del Congreso de la República, se desenvuelve con fundamento en la amplia competencia de configuración política que le asiste, para poder regular un marco normativo que, en línea de principio, se desarrolla con criterios absolutamente específicos y que son, por naturaleza y finalidad, propios del medio televisivo.

No obstante lo anterior, lo cierto es que tal ejercicio, de ninguna manera, puede desconocer ni los principios de autonomía e independencia que han

caracterizado el sector de la televisión colombiana, ni su dinámica propia y, mucho menos, el ejercicio de los derechos fundamentales que, por mandato superior, se deben garantizar. Agréguese a lo expresado, cómo el Congreso de la República está en la obligación de apreciar y respaldar la importancia de la autonomía e independencia que caracteriza el sector de la televisión en Colombia.

Por su parte, el poder del Gobierno Nacional, específicamente del Presidente de la República, en materia televisiva, se debe enmarcar dentro de un sistema político institucional que se define como presidencialista, pero que, en ésta y otras materias, comparte elementos propios del sistema anglosajón, según lo reconoció la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003, anteriormente citada, sistema que le impide arrogarse funciones y atribuirse competencias propias del órgano especializado que ordenó crear el Acto Legislativo 2 de 2011, situación jurídica que evidencia claramente que sus competencias son estrechas.

Por otro lado, no puede olvidarse que a la recién creada Autoridad Nacional de Televisión, así como lo fue, en su momento, la hoy extinta Comisión Nacional de Televisión, le corresponde, la fijación de las políticas públicas en relación con su especialidad.

Desde esa perspectiva, la norma demandada, termina por afectar la capacidad del nuevo organismo y su real poder de orientación de una política coherente y consistente en materia televisiva, al permitir que se generen zona grises, entre los diferentes organismos y ramas del poder público, todo lo cual impide un actuar uniforme, que afectan, en últimas, la consecución de los fines constitucionales previstos en el artículo 2 de la Carta de 1991.

b) En lo que tiene que ver con la confrontación del párrafo normativo demandado con el artículo 6º de la Constitución Política, se puede señalar que al asimilarse la nueva Autoridad Nacional de Televisión con un establecimiento público del orden nacional, el conjunto de relaciones políticas, jurídicas, administrativas y financieras que se presentarán entre las autoridades administrativas centrales y la nueva entidad, diluirá las responsabilidades específicas que eventualmente le puedan caber a cada

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

uno de los funcionarios que, en su momento, deberán tomar las correspondientes decisiones.

En efecto, el párrafo demandado conduce necesariamente a la disfuncionalidad del sistema, por cuanto que, en su interpretación y aplicación, genera fricciones y colisiones entre el sector central y la nueva agencia.

Así las cosas, en presencia de este tipo de lagunas, por vía del ejemplo, no se tendrá seguridad de si le corresponde a la Autoridad Nacional de Televisión, la preparación y aprobación y ejecución del presupuesto y, por consiguiente, no podrá saberse, a ciencia cierta, si las autoridades nacionales responderán o no por actos tan sensibles como es el manejo de los recursos del Estado.

En esta perspectiva, el párrafo demandado también vulnera la garantía nodal del "acto propio", consagrada en el artículo 29 Superior, por cuanto que, al concebir a la nueva autoridad de televisión como un establecimiento público, impide que las funciones de regulación, control y ejecución de los funcionarios de este organismo especializado, puedan saber, con certeza, cuáles son sus responsabilidades y las consecuencias que se generan en razón de sus omisiones y/o extralimitaciones.

c) De otra parte, el párrafo demandado también vulnera el artículo 113 constitucional, en razón a que, al asimilar a la nueva Autoridad Nacional de Televisión con un establecimiento público, en relación con una gran cantidad de asuntos, obviamente deriva en un acto que cercena el sistema de frenos, contrapesos y controles¹³, en la medida en que no mantiene como elemento nodal, la precisa identificación de las distintas funciones de cada una de las ramas del poder público y las que se le asignaron al nuevo ente creado por el artículo 1º de la Ley 1507 de 2012.

El párrafo que aquí se demanda, al no tener en cuenta que esa separación funcional tiene un significado sustancial en el ejercicio del principio

¹³ Sobre el particular, se pueden consultar entre otros, el texto de Alexei Julio Estrada denominado Las ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución Política de 1991. Ediciones Universidad del Rosario. Pág. 22.

NOTARIA 5
CLAUDIA LUCIA ROJAS
CRAV

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

democrático, conduce inexorablemente a la conclusión de que la nueva autoridad de la televisión, no podrá ejercer sus tareas en forma autónoma e independiente, por estar bajo la dirección y control del ejecutivo.

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

En la misma línea de razonamiento, el párrafo demandado también perturba el derecho fundamental de acceso a la televisión, si se considera que la medida adoptada en el párrafo acusado no resulta idónea, menos aún necesaria, desde el punto de vista de la razonabilidad y proporcionalidad.

En efecto, nótese que el medio consagrado en el párrafo enjuiciado, resultó ser un medio constitucionalmente inidóneo, toda vez que en aras de alcanzar un fin legítimo, como era proscribir las malas prácticas administrativas que se evidenciaron durante la existencia institucional de la Comisión Nacional de Televisión, se sacrificó, en cambio, el goce, disfrute y la autonomía de un bien social de singular importancia como lo es la televisión.

d) En lo que tiene que ver con la prescripción normativa consagrada en el literal a) del artículo 4º de la Ley 1507 de 2012, dicha disposición viola en forma directa el artículo 113 de la Constitución Política, por cuanto se diluye, de manera superlativa, el sistema de pesos, contrapesos y controles que se concibió en la Constitución de 1991, en la medida en que concentra y encapsula en el ejecutivo un gran poder de decisión, que resulta inadecuado para administrar un bien social de tan cara importancia, como lo es la televisión.

Por supuesto, Honorables Magistrados, que en casos tales como la participación del Ministro de Tecnologías de la Información y de Comunicaciones en su condición de miembro activo de la Junta Nacional de

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

Televisión, con voz y voto, en la teoría y en la práctica, necesariamente restringe, de manera superlativa, el grado de autonomía y libertad que se requiere para el manejo de la Televisión en Colombia, por cuanto que resulta insostenible desconocer, en tal evento, la injerencia directa del Ministro y del Gobierno de turno, en el proceso de adopción de tantas decisiones trascendentales de la junta aludida, para el manejo de una televisión autónoma, libre e imparcial, frente a cualquier tipo de influencia o poder político.

3.1.3. Conclusiones.

Con fundamento en lo expuesto en líneas precedentes, luego de cotejar las normas constitucionales, que aquí se alegan como violadas, con el párrafo demandado, resulta evidente que al asimilar a la Autoridad Nacional de Televisión, como un establecimiento público del orden nacional, el Congreso de la República, violó la Constitución Política, por desconocer claramente el necesario equilibrio que debe existir entre las autoridades que intervienen en el proceso de regulación de las políticas públicas en materia televisiva y las libertades individuales de las personas, a más de favorecer una usurpación de funciones por parte del ejecutivo que va en contravía del principio democrático.

Agréguese a lo anterior, que la norma acusada, diluye el nivel de responsabilidades, no solo en materia política, sino también, en asuntos tales como el de las responsabilidades específicas, descritas en el artículo 6º de la Constitución Política, al no establecerse, sin duda alguna, cuál autoridad y cuál funcionario está llamado a responder, entre otros asuntos, por el delicado tema del manejo de los recursos públicos.

3.2 Segundo cargo.

3.2.1. Presentación del cargo.

Acuso la norma consagrada en el párrafo 1º del artículo 2º, que hace parte de la Ley 1507 de 2012, de violar, en forma directa, los artículos 209 y 210 de la Constitución Política, por cuanto que, al asimilar la Autoridad Nacional de Televisión a un establecimiento público del orden nacional, en lo

concerniente con los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de control y otros aspectos, desconoció el principio de descentralización por servicios al desnaturalizar el régimen jurídico y su naturaleza técnica y administrativa.

3.2.2. Desarrollo y demostración del cargo.

3.2.2.1. Análisis normativo y jurisprudencial de las normas constitucionales que se invocan como violadas.

El artículo 209 del Ordenamiento Superior, consagra los principios que rigen la función administrativa, los cuales la Corte Constitucional los ha clasificado en teleológicos, funcionales y organizacionales.¹⁴

En cuanto a los últimos: la descentralización, la desconcentración y la delegación, hacen referencia al modo como se distribuyen las competencias, funciones y recursos al interior de la administración y en los diferentes niveles territoriales, para el desarrollo de la función pública.

Y, en lo relacionado con la descentralización por servicios, contemplada en el artículo 209 constitucional, se ha entendido que dicho mecanismo, consiste en un sistema de organización entre las autoridades administrativas del sector central y sus respectivos institutos descentralizados, sobre los cuales, los primeros ejercen control de tutela y de legalidad.

Adicionalmente, el artículo 210 de la Carta Política, expresa: *"las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa"*.

Sobre el contenido de la descentralización por servicios, la Corte ha precisado lo siguiente:

"La descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-446 de 1998 y C- 561 de 1999.

adoptadas por el sector, y que es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o sobre una entidad, control que el constituyente avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa. Por ello no resulta extraño ni contrario al espíritu de la Carta, que la ley hable de que los representantes legales de las entidades descentralizadas tengan un superior inmediato, tal y como lo hace la norma sub examine. Ello no supone que dicho superior ejerza un control jerárquico. Significa tan solo, que ese superior inmediato ejerce el control administrativo propio de la descentralización.”¹⁵

Bajo estos parámetros, la descentralización por servicios, cuenta con las figuras de adscripción y vinculación que, en últimas, se convierte en el grado de autonomía que identifica y diferencia a los institutos descentralizados por servicios, de los cuales, las entidades que se encuentran vinculadas al sector central, gozan de una mayor autonomía que los que están adscritos a éste.

Se tiene entonces, que en desarrollo del principio de descentralización por servicios, previsto en los artículos 209 y 210 de la Constitución Política, se ejerce el control de tutela por parte de la autoridad central del orden nacional sobre sus institutos descentralizados. De esa manera, se busca garantizar la legalidad de la actuación y la materialización de los fines constitucionales consagrados en el artículo 2º de la Carta Política.

3.2.2.2. Razones específicas y concretas de la violación.

Al momento de contrastar el contenido normativo del párrafo acusado, de cara a los enunciados normativos consagrados en los artículos 209 y 210 del Ordenamiento Superior, se puede realizar el siguiente análisis:

a) Los principios de la función administrativa, que han sido denominados por la Corte como de orden operativo y que se encuentran consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, en especial, el de la descentralización por servicios, debe ser entendido como un mecanismo que resulta adecuado para regular las relaciones entre el sector central y sus organismos descentralizados, por ser éstos, parte de la misma rama ejecutiva del poder público.

¹⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-727 de 2000. M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Sin embargo, la descentralización por servicios, entendida como técnica propia de la administración pública tradicional, no puede ser usada para regular las relaciones entre el sector central y la nueva Autoridad Nacional de Televisión, en la medida en que la televisión, por ser un bien social al servicio de las libertades públicas y del pluralismo, exige una relación más democrática entre el ejecutivo y aquella.

El mercado equitativo de las ideas, la libertad de la información, entre otros, son derechos y garantías nodales, que son propios de las llamadas sociedades de la información, y que no permiten ser expuestos a peligro alguno, so pretexto de una pretendida distribución técnica de competencias entre las diferentes autoridades públicas o como una fórmula de reducción del gasto público.

b) Por otro lado, la descentralización por servicios, parte de la base de la existencia de un organismo superior, que está por encima de la propia Autoridad Nacional de Televisión.

En razón a lo anterior, las restricciones consagradas en el párrafo demandado, implican que, en relación con los asuntos allí previstos, las decisiones que adopte la Junta Nacional de Televisión, en las sesiones que se realicen para tales propósitos, serán presididas por el Ministro de la Información y Tecnologías o por el Viceministro Delegado, circunstancia ésta, que a todas luces, impondría un condicionamiento desproporcionado y favorable, en todas y cada una de las actuaciones de la nueva autoridad televisiva, a los intereses del gobernante de turno.

3.2.3. Conclusiones.

En primer lugar, la medida normativa consagrada en el párrafo acusado, además de desnaturalizar el principio constitucional de la descentralización por servicios, contemplado en las normas constitucionales que se invocaron como violadas, vulnera los derechos fundamentales de los televidentes, y además, es innecesaria, porque el legislativo hubiera podido adoptar otras medidas para obtener las finalidades perseguidas por la Ley 1507 de 2012, sin necesidad de acudir a dicha mutación institucional, y sin permitir una

CLAUDETA HUARTE BERNAL

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

exagerada intervención del ejecutivo en asuntos del organismo especializado.

En segundo lugar, la asimilación de la nueva Autoridad Nacional de Televisión a un Establecimiento Público del Orden Nacional, implica la violación del artículo 209 de la Carta Política, por cuanto que, mediante tal equiparación, se restringe, en forma desproporcionada, la libertad, autonomía e independencia con las que debe contar dicha entidad para adoptar sus decisiones, así como también, refleja un absoluto control, por parte del ejecutivo, sobre las materias de que aquélla se ocupa. Por tales razones, la norma acusada resulta abiertamente inconstitucional.

En tercer lugar, la disposición cuestionada, al desnaturalizar el denominado principio constitucional de la descentralización por servicios, desconoció el postulado del efecto útil, que caracteriza la interpretación constitucional, y del que además, se encuentra influenciado el artículo 209 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto que, al negarse, en el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012, que la Autoridad Nacional de Televisión no estará sujeta a ningún tipo de control jerárquico o de tutela, cualquier interpretación que se haga frente a la norma referida, conduce a desconocer, el mencionado principio de descentralización por servicios.

En este sentido, al asimilarse la ANTV a un establecimiento público, de conformidad con el actual diseño institucional de la descentralización por servicios, aquella estaría sometida a diferentes tipos de control, en abierta contradicción con la autonomía que de ella se predica.

3.3. Tercer cargo.

3.3.1. Presentación del cargo.

Acuso la norma consagrada en el párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012, de violar, en forma directa, el artículo 338 de la Constitución Política, por cuanto que, al asimilar la Autoridad Nacional de Televisión a un establecimiento público del orden nacional, se desconoció el principio de descentralización por servicios, al transformar el régimen jurídico y su

CLAUDIA NOVAS BERNAL

naturaleza técnica y administrativa, circunstancia esta, que además le impuso a la ANTV, la obligación de someter a aprobación, ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, su presupuesto anual, de conformidad con lo exigido en la Ley Orgánica de Presupuesto.

3.3.2. Desarrollo y demostración del cargo.

3.3.2.1. Análisis normativo y jurisprudencial de la norma constitucional que se invoca como violada.

El artículo 150 de la Constitución Política, estableció, entre otras funciones a cargo del Congreso de la República, la de orden legislativo. En este sentido, le corresponde expedir las leyes con un amplio margen de configuración legislativa.

No obstante tal discrecionalidad, el artículo 151 del Ordenamiento Superior, consagró la existencia de las leyes orgánicas, que por su delimitación y precisión, restringen la actividad legislativa en materia presupuestal.

Tal situación ha desembocado en que la Ley Orgánica de Presupuesto, por la importancia que tiene para la democracia, haya sido incorporada al denominado bloque de constitucionalidad, lo cual significa que la vulneración directa de alguna[s] de sus disposiciones, conlleva necesariamente a la violación de la Constitución. En este sentido, la Corte ha reiterado:

"La Corte ha explicado de manera reiterada que por su trascendencia e importancia para el cumplimiento de las funciones estatales y para la realización misma de los objetivos del Estado Social de Derecho, la elaboración y ejecución del presupuesto está supeditada al cumplimiento de claras directrices y condicionamientos superiores, así como de una serie de principios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley orgánica de Presupuesto cuya aplicación garantiza una adecuada y legítima política presupuestal".¹⁶

A partir de lo anterior, debe señalarse que el artículo 4º de la Ley Orgánica del Presupuesto¹⁷, consagra unos deberes específicos a cargo de los órganos electos que se deben tener en cuenta al momento de diseñar, elaborar y aprobar la ley anual del presupuesto para cada vigencia fiscal.

¹⁶ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C- 935 de 2004. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁷ Decreto 111 de 1996.

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Por su parte, el artículo 345 de la Carta Magna, consagra, entre otros, el principio de "unidad presupuestal", según el cual, todos los ingresos y gastos de la Nación, deben estar incluidos en la ley anual de presupuesto.

Así pues, resulta claro, que *"para los efectos presupuestales [a] todas las personas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la Ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional"*. (Artículo 4º, Decreto 111 de 1996)

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional, al delimitar el contenido y alcance normativo de la precitada norma, estimó que dicha disposición no le era aplicable a la antigua Comisión Nacional de Televisión.

En efecto, sobre el particular, dicha corporación, en la Sentencia C-220 de 1997, hizo dicha precisión, así como señaló:

"Cuando el legislador atribuyó a los establecimientos públicos funciones administrativas, lo hizo con el objeto de crear unas personas jurídicas especializadas, a las que les reconoció un cierto grado de independencia, no obstante que hacen parte activa de la administración, con el objeto de que ejercieran de manera técnica algunas de las funciones propias de aquel; para ello les reconoció autonomía administrativa, que no es otra cosa que la facultad relativa que tienen esas entidades de manejarse por sí mismas, y autonomía financiera, que se traduce en que cada establecimiento público tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, como persona jurídica que es, el cual no obstante debe programar y ejecutar conforme a las directrices del respectivo ministerio o departamento administrativo al cual esté adscrito o vinculado, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público." (Subrayas, negrillas y resaltos por fuera del texto).

3.3.2.2. Razones específicas y concretas de la violación.

El párrafo acusado, viola las normas constitucionales que aquí se invocan como violadas, por cuanto que, al equiparar a la nueva Autoridad Nacional de Televisión con un establecimiento público del orden nacional, le impuso la obligación de ajustar su presupuesto a lo previsto en el artículo 4º del Estatuto General del Presupuesto, afectando el principio de unidad presupuestal, referido anteriormente, como pasará a exponerse:

En primer lugar, porque a pesar de que la nueva Autoridad Nacional de Televisión goza de autonomía presupuestal, ésta debe incluir los ingresos y gastos en el presupuesto general de la nación, vulnerándose el principio de autonomía consagrado, a su favor, en la Constitución.

En segundo lugar, porque le impone una carga desproporcionada e irrazonable a la nueva Autoridad Nacional de Televisión, al permitir una injerencia desmedida del Ejecutivo, en un asunto tan sensible como es el manejo de los recursos públicos del sector de la televisión.

Y, en tercer lugar, porque si se aplica la norma acusada, se le permitiría al Ejecutivo, someter el presupuesto de la Autoridad Nacional de Televisión, a las directrices que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, imparta sobre el particular.

3.3.3. Conclusiones.

Sin más miramientos, el párrafo acusado vulnera las normas constitucionales que se imputan como violadas, porque al desconocerse el principio de unidad presupuestal, mediante la asimilación de la Autoridad Nacional de Televisión a un establecimiento público, se le impone guiar sus designios bajo la injerencia apremiante del Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.4 Cuarto cargo.

Acuso la totalidad de la norma consagrada en el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, de violar, en forma directa, los artículos 48 y 53 de la Constitución Política, en la medida en que desconoce los derechos ciertos y adquiridos de los antiguos trabajadores, pensionados y sobrevivientes del antiguo Instituto Nacional de Radio y Televisión – INRAVISIÓN-, al transferir el pago de su pasivo pensional, de una parte, a Caprecom y, de la otra, al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, diluyendo así, la responsabilidad que tiene el Estado colombiano, en la dirección, coordinación y control de la Seguridad Social.

3.4.1. Desarrollo y demostración del cargo.

3.4.1.1. Análisis normativo y jurisprudencial de las disposiciones constitucionales que se invocan como violadas.

La seguridad social, como derecho prestacional, es un derecho subjetivo de orden público. Por ello, es un derecho exigible, irrenunciable y de rango constitucional, tanto desde el punto de vista interno, como del denominado bloque de constitucionalidad.

Por ello, le corresponde al Estado Colombiano, de conformidad con la norma consagrada en el artículo 48 de la Carta Política, la dirección, coordinación y control de la seguridad social, asunto éste, que resulta de especial trascendencia social y jurídica, y defiere en el legislador, el diseño del marco normativo.

Desde luego, la prestación del servicio público de la seguridad social, implica que, conforme al principio de universalidad, todos los habitantes de Colombia gocen de los derechos que resultan inherentes a ella.

Adicionalmente, la seguridad social comporta un elemento esencial, que tiene que ver con la necesidad de cubrir a un denso grupo social que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

Así las cosas, la necesidad de materializar los derechos involucrados en el ámbito de la seguridad social, impone desarrollar un sistema normativo de orden legal, donde los operadores y autoridades que se encuentran involucrados en él, observen el principio de eficiencia.

El principio de la eficiencia en materia de seguridad social, impone, entre otros asuntos, la necesidad de insistir en forma permanente en el mejoramiento de ese servicio.

Ahora bien, en materia de seguridad social, los artículos 48 y el mismo 53 de la Constitución Política, demandan el respeto de los derechos adquiridos en cabeza de los pensionados y sus sobrevivientes.

Por estas elementales razones, cualquier acto en el que el Estado – Nación de Colombia, pretenda eludir los mandatos allí establecidos, vulnera en forma directa la Constitución.

3.4.1.2. El aparte normativo demandado.

El aparte normativo demandado, transfiere las responsabilidades relacionadas con el pasivo pensional del antiguo Instituto Nacional de Radio y Televisión – INRAVISIÓN-, en primer lugar, a Caprecom y, por vía residual, al Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, incluida la asunción del pago de los derechos pensionales que hayan sido reconocidos a los antiguos trabajadores de aquella dependencia.

3.4.1.3. Razones concretas de la violación.

Al cotejar las normas constitucionales que se invocan como vulneradas con el contenido normativo consagrado en el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, se evidencia una violación directa de aquéllas, entre otras, por las siguientes razones:

a). Los derechos ciertos y adquiridos de los antiguos trabajadores, pensionados y sobrevivientes de la extinta estatal Inravisión, no pueden ser trasladados a una u otra entidad, sin el aval de Estado Nación de Colombia.

En este sentido, debe recordarse que el inciso primero del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, no ofrece duda alguna cuando ordena que el Estado debe asumir el pago de la deuda pensional que, de acuerdo con la ley, se encuentre a su cargo.¹⁸

En tal sentido, la disposición normativa acusada ignora por completo dicha situación, dejando así, una masa poblacional en un estado de incertidumbre,

¹⁸ ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política: "El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".

BOGOTÁ
CLAUDIA ROJAS BERNAL

porque la realidad social, que a hoy se denomina derecho viviente, demuestra que instituciones como Caprecom se encuentran en un estado de ineficiencia permanente.

b) El medio establecido para la asunción del pasivo pensional de Inravisión, no resulta idóneo, teniendo en cuenta que el debate gira en torno, nada menos, que del pago de las pensiones de los antiguos trabajadores, pensionados y sobrevivientes de Inravisión.

c) La norma demandada desconoce esa Constitución viviente, por cuanto no refleja la realidad socioeconómica de una entidad, que como Caprecom, se caracteriza por el desgüeño administrativo que contiene el germen y auspicia la evasión del pago del pasivo pensional.

d) Desde la misma perspectiva, la norma consagrada en el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, ignora por completo que el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, no es un agente operador del Sistema de la Seguridad Social. Por consiguiente, cuando se ordena que dicho fondo asuma la deuda pensional de Inravisión, desconoce, por completo, que los dineros que eventualmente puede manejar, son los de la televisión, más no los de la seguridad social.

En este punto, debe hacerse especial mención de la norma consagrada en el inciso segundo del artículo 48 de la Constitución Política de 1991, que textualmente dispone:

"La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella".

3.4.1.3. Conclusiones.

En razón de lo expuesto en líneas precedentes, la norma acusada resulta violatoria de los artículos constitucionales que se invocan, en la medida en que se elude el pago del pasivo pensional, al ignorarse que debe ser el

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

Estado – Nación de Colombia, el primer encargado de responder por tales erogaciones.

4. Competencia.

La Ley 1507 de 2012, fue expedida por el Congreso de la República, en ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas en el artículo 150 de la Constitución Política y publicada en el Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012, por medio de la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

En este sentido, la autoridad judicial a la que me dirijo en esta oportunidad, es competente para conocer de la presente acción, según lo consagrado en el artículo 241.4 de la Constitución Política.

5.- Procedimiento.

El procedimiento que se debe seguir para tramitar la presente acción pública de inconstitucionalidad, se encuentra descrito en el Decreto 2067 de 1991.

6. Anexo.

Copia del Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012, donde aparece publicada la Ley 1507 de 2012, por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

7. Solicitud.

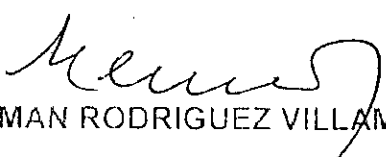
Solicito que en defensa de la Constitución Política de 1991, sean declarados inexecutable los apartes normativos acusados.

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ABOGADO

8.- Notificaciones

Las recibiré: en la Secretaría General de la Corte Constitucional, o en su defecto, en la avenida carrera 19 No. 95 – 31, oficina 305 del Edificio Torre Platino de Bogotá.

De los Honorables Magistrados,



GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR
C. C. No. 5.475.250 Pamplona