



Sentencia 1044 de 2000 Corte Constitucional

Sentencia C-1044/00

SENTENCIA C-1044/00

Referencia: expediente D-2771

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 335 de 1996, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones."

Actores: Rubén Ignacio Sánchez David, Néstor Raúl Correa Henao, Sandra Bibiana Pascua Aguilar, German Humberto Rincón Perfetti Y Alberto Lara Losada.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, agosto diez (10) de dos mil (2000).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos RUBEN IGNACIO SANCHEZ DAVID, NESTOR RAUL CORREA HENAO, SANDRA BIBIANA PASCUA AGUILAR, GERMAN HUMBERTO RINCON PERFETTI Y ALBERTO LARA LOSADA, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 335 de 1996, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones."

Mediante Auto de fecha 3 de febrero de 2000, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda de la referencia; así mismo, ordenó el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República, a la señora Ministra de Comunicaciones, al señor Director y Representante Legal de la Comisión Nacional de Televisión, y a los representantes legales de la siguientes entidades y asociaciones: Asociación Colombiana de Trabajadores de Televisión - ACOTEV-; Asociación Colombiana de Actores, Directores y Dramaturgos; Asociación Colombiana de Facultades de Comunicación -AFACOM-; Asociación Colombiana de Directores y Libretistas -ASCOLDI-; Círculo Colombiano de Artistas -CICA-; Asociación Colombiana de Periodistas Deportivos -ACORD-; Actores, Sociedad Colombiana de Gestión; TELEANTIOQUIA; TELECARIBE; TELEPACIFICO; TELEORIENTE; TELECAFE; TEVEANDINA; TELEISLAS; CANAL CAPITAL.

Cumplidos como se encuentran los trámites propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada:

"LEY 335 DE 1996

(20 de diciembre)

Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones."

Artículo 1º. El artículo 6º de la Ley 182 de 1995 quedará así:

La Comisión Nacional tendrá una Junta Directiva compuesta por cinco (5) miembros, los cuales serán elegidos o designados por un período de dos (2) años, reelegibles hasta por el mismo período, de la siguiente manera:

a) Dos (2) miembros serán designados por el Gobierno nacional;

b) Un (1) miembro será escogido entre los representantes legales de los canales de televisión, según reglamentación del gobierno nacional para tal efecto;

c) Un (1) miembro de las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas con personerías jurídicas vigentes por los siguientes gremios que participan en la realización de la televisión: Actores, directores y libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión, elegidos democráticamente entre las organizaciones señaladas. El acto administrativo de legalización y posesión los hará el Presidente de la República.

La Registraduría Nacional del Estado Civil¹ vigilará la elección nacional del respectivo representante;

d) Un (1) miembro por las ligas y asociaciones de padres de familia, ligas de asociaciones de televidentes, facultades de educación y de comunicación social de las universidades legalmente constituidas y reconocidas con personería jurídica vigente, elegidos democráticamente entre las organizaciones señaladas.

El acto administrativo de legalización y posesión lo hará el Presidente de la República.

La Registraduría Nacional del Estado Civil² vigilará la elección nacional del respectivo representante.

Parágrafo transitorio. Las elecciones y designaciones a que se refiere este artículo, tendrán lugar para la integración de la Junta Directiva que reemplazará la actual, al finalizar el período de cuatro (4) años para el cual fueron elegidos y designados sus miembros."

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

Los actores consideran que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 3, 13, 20, 38, 40, 76, 77, 78, 93, 103, 287, y 333 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda.

Los actores demandan algunas expresiones del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones." La demanda presenta tres cargos concretos de inconstitucionalidad, dirigidos, cada uno, contra una expresión específica de la norma impugnada, dichos cargos son los siguientes:

1. La reelección, hasta por el mismo periodo, de los miembros de la Comisión Nacional de Televisión, vulnera los principios de igualdad y autonomía consagrados en el ordenamiento superior.

Previa remisión a algunos apartes de jurisprudencia que sobre las características y alcances del servicio público de la televisión ha producido esta Corporación, los actores concretan su primera acusación, la cual dirigen contra el inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, que se refiere a la composición y período de los miembros de la Junta Directiva de la CNT, específicamente contra la expresión "...reelegibles hasta por el mismo período..."

Para los demandantes, si se tiene en cuenta que lo que dispuso el Constituyente, a través de los artículos 76 y 77 de la Carta Política, fue que la responsabilidad de intervenir, regular y controlar el servicio público de televisión recayera directamente en un ente estatal, al que el Estado le debe garantizar la mayor independencia y autonomía, especialmente respecto de los poderes públicos, es claro, según ellos, que la expresión impugnada es contraria a esos propósitos.

En desarrollo de ese mandato constitucional, señalan los actores, el legislador, a través de la Ley 182 de 1995 creó la Comisión Nacional de Televisión -CNT-, dotándola, como lo ordena la Constitución, de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y de la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución y la ley. De esta manera, agregan, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, se da vía al desarrollo efectivo del derecho social que emana de la necesidad de que el servicio público de la televisión no sea controlado por ningún grupo político o económico.

Así las cosas, la disposición impugnada del inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, que permite la reelección, hasta por el mismo periodo, de los miembros de la Junta Directiva de la CNT, en el caso específico de los representantes de la sociedad civil, implica, para los actores, una clara vulneración del artículo 13 de la Carta, que consagra el principio de igualdad, por cuanto "le da una ventaja" a quienes desempeñan el cargo para buscar su reelección, que no tienen los demás miembros de la comunidad interesados en acceder a ese organismo.

Según los actores, esa ventaja surge de dos circunstancias concretas: la primera, que quienes desempeñan el cargo tienen más facilidades "para hacer campaña", dado que su posición "...les confiere manejo e influencia en el momento de la elección", situación que no tiene un fundamento razonable que la acredite conforme a la Constitución y que por el contrario deviene en una clara vulneración del principio de igualdad, dado que se trata de una norma "...que no es adecuada ni es proporcional"; la segunda circunstancia que coloca en condiciones más favorables para la elección a quienes se encuentren desempeñando el cargo, la cual da origen a la violación del principio de autonomía que rige el ente que creó el Constituyente para manejar y controlar el servicio público de la televisión, es, según los demandantes, que la disposición impugnada motiva a los comisionados a "coquetear" con sus futuros electores, actitud que puede afectar "delicadas votaciones y decisiones" a

cargo de ese organismo; así mismo, los potenciales electores también pueden verse tentados a incurrir en conductas que halaguen a los comisionados, quedando entonces desvirtuados los objetivos de autonomía e independencia que se propuso el constituyente de 1991.

2. La elección, por parte de los representantes legales de los canales regionales de televisión, de un miembro de la junta directiva de la CNT, tal como está prevista en el literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, viola los principios de autonomía territorial, descentralización y participación de los mismos, consagrados en los artículos 1, 77 y 287 de la Carta Política.

Los actores en este caso solicitan una "sentencia condicionada", pues su intención no es que se declare inexecutable en su integridad el literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, cuyo contenido entienden conforme a la Constitución, salvo la expresión "entre", la cual en su concepto da origen a la inconstitucionalidad de su mandato, motivo por el cual le piden a la Corte que la declare inconstitucional.

El argumento que sirve de base a los actores para tachar de inconstitucional la expresión referida, es que la redacción de la norma obliga a los representantes legales de los canales regionales, a nombrar a un tercero, extraño a ellos, como miembro de la junta directiva de la CNT, lo que implica que "...la provincia colombiana quede sin auténtica representación" en la misma.

En esa perspectiva, los actores de la demanda le piden a la Corte que declare constitucional el literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, salvo la expresión "entre"; esto es, según su interpretación, que declare executable esa norma, "...pero en el entendido que el comisionado electo por esta vía sea uno de los representantes de los canales regionales de televisión y no una persona ajena a ellos pero elegida por ellos, como ha venido sucediendo hasta ahora."

3. El literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, al establecer que un miembro de la junta directiva de la CNT, será designado, entre otras, por las "ligas de asociaciones de televidentes", vulnera los derechos constitucionales a la igualdad, a la libre asociación, y a la participación ciudadana de los usuarios del servicio, consagrados en los artículos 13, 38 y 40 de la C.P.

Lo que reclaman los demandantes en este caso, es que en la elección del miembro de la Junta Directiva de la CNT, a que se refiere de manera específica el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, se permita la participación de las ligas y de las asociaciones de televidentes, y no como reza en la disposición impugnada, únicamente de las ligas que conformen las asociaciones de televidentes.

Conservar la norma tal como está redactada, sostienen los actores, implica obligar a los televidentes, primero a que se asocien y luego, una vez asociados, a que constituyan ligas de asociaciones, lo que se traduce "...en un largo camino institucional para armar toda esa infraestructura y luego lograr que allí elijan a su candidato", requerimiento que obstruye y restringe el ejercicio de los derechos constitucionales que ellos alegan vulnerados, especialmente el derecho a la igualdad, dado que esa condición no se impone ni a las asociaciones de padres de familia, ni a las asociaciones de facultades de educación y comunicación, que según lo dispuso el legislador en la misma norma, también participan en esa elección, sin que exista un argumento razonable que justifique la diferencia de trato.

Para los actores la norma impugnada viola igualmente el derecho a la libre asociación, en la medida que lo hace ineficaz, pues en el evento de que aún sean millones de colombianos los que logren conformar una asociación, ellos no tendrían derecho a elegir, si inmediatamente no logran también conformar una liga de asociaciones similares a ella.

La disposición impugnada, tal como está redactada, desconoce además el derecho a elegir y ser elegido de los usuarios del servicio público de la televisión, que son la mayoría de los colombianos, pues los obliga a asociarse y luego a conformar ligas para poder acceder a un cupo en la Junta Directiva de la CNT; es decir, que el derecho fundamental del cual son titulares según lo dispuesto en el artículo 40 de la Carta Política, se "mediatiza" y condiciona a su adscripción a unas determinadas organizaciones, lo que ocasiona también la violación del mandato contenido en el artículo 93 superior, que ordena la prevalencia de normas internacionales incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, especialmente cuando ellas se refieren a la realización de derechos fundamentales.

Así las cosas, y dado que no le es dado al máximo tribunal de lo constitucional asumir las funciones del legislador, involucrándose en la redacción de las normas legales que se someten a su examen, en opinión de los demandantes, bastaría con la declaratoria de inexecutable de la expresión "de" subrayada del literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, pues si ésta se retira del ordenamiento legal, al tenor de la mencionada disposición, en la elección podrían participar tanto las ligas como las asociaciones de televidentes, cumpliéndose así los objetivos que el Constituyente plasmó en los artículos 76 y 77 de la C.P.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

Comisión Nacional de Televisión - CNT -

Dentro del término establecido para el efecto, el abogado Jorge Alirio Mancera Cortés, actuando como apoderado de la CNT, presentó a consideración de esta Corporación un estudio jurídico sobre las disposiciones impugnadas en la demanda de la referencia, en el que sustenta la constitucionalidad de la mismas. Los argumentos que desarrolla en dicho documento son los que se resumen a continuación:

Sobre el primer cargo de inconstitucionalidad que formulan los actores, dirigido a atacar la posibilidad de reelección de los miembros de la Junta Directiva de la CNT, consignada en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, el apoderado de misma manifiesta que la expresión impugnada antes que violar el principio de igualdad, lo que hace es garantizar la continuidad de una gestión que los potenciales electores consideran buena. Señala, que la norma cuestionada lo que consagra es una expectativa, pues en ningún caso dispone que se proceda de manera automática a la reelección, la cual, si se aplica el principio de buena fe tal como lo ordena la Constitución, sólo procederá si la evaluación de la respectiva gestión es positiva.

En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad que presentan los actores, con el que pretenden demostrar que tal como está diseñada la elección del representante de los canales regionales en la Junta Directiva de la CNT, consignada en el literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, ésta vulnera los principios de autonomía y participación territorial y el principio de igualdad, al no imponer que dicha elección deberá recaer siempre sobre uno de los representantes legales de los mencionados canales, el apoderado de la Comisión, luego de detenerse en el análisis de las normas reglamentarias que desarrollan el mandato impugnado, manifiesta que la disposición acusada se ajusta en todo al ordenamiento superior, pues no solo permite que la elección recaiga en uno de los electores, esto es en uno de los gerentes de los canales regionales, como lo quieren los actores, sino que también posibilita que se nombre a un tercero elegido por ellos, lo que garantiza el ejercicio de su autonomía a la hora de tomar la respectiva decisión; obligarlos a que nombren a uno de ellos, señala el interviniente, originaría una restricción que atenta contra la Constitución.

Sobre la tercera acusación de los actores, contra el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, al que señalan de originar la violación del derecho a la asociación, a elegir y ser elegidos y a participar en la toma de las decisiones que los afectan, de los usuarios del servicio público de televisión, al obligarlos a asociarse y luego, una vez asociados a constituir ligas, para así poder participar en la elección de su representante en la Junta directiva de la CNT, el apoderado de la misma anota lo siguiente: la norma atacada, de conformidad con lo expresado por el Congreso en los correspondientes debates, pretende incentivar la creación de ligas de televidentes, entendiendo que éste es un instrumento eficaz para promover la participación democrática de los mismos en la dirección del servicio público de la televisión. En ese orden de ideas, concluye el interviniente, "...debe entenderse que si el espíritu de la norma era incentivar la creación de ligas de televidentes, ...mal pueden predicarse de ella las falencias que se le atribuyen."

Canal Regional -Canal Capital-

El Secretario General de Canal Capital, organismo adscrito a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, señor Mario Fernando Sánchez Forero, intervino en el proceso de la referencia, dentro del término establecido para el efecto, para defender la constitucionalidad de los apartes impugnados del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, presentando a consideración de esta Corporación los argumentos que sustentan su posición, los cuales se resumen a continuación:

Respecto del primer cargo que presentan los actores, la inconstitucionalidad de la reelección, hasta por el mismo periodo, de los miembros de la Junta Directiva de la CNT, manifiesta el interviniente, en primer lugar, que la reelección como mecanismo de participación política no está proscrita de manera general en nuestra Carta, dado que la misma no es un sistema que atente contra la igualdad o la autonomía, sino un instrumento reconocido como legítimo en diferentes ámbitos políticos, nacionales e internacionales. En segundo lugar, que lo expuesto por los actores como fundamento de su demanda, no evidencia contradicción alguna entre la disposición impugnada y la Constitución Política, dado que sus apreciaciones son eminentemente subjetivas y como tales no demuestran que aquélla afecte los principios superiores que alegan vulnerados.

Sobre el segundo cargo, la inexequibilidad parcial del literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, que establece que uno de los miembros de la Junta Directiva de la CNT, será escogido "entre" los representantes legales de los canales regionales, pues según la interpretación que de la misma hacen los actores de la demanda, dicha norma los obliga a elegir a un tercero, extraño a ellos, lo que en su opinión vulnera los principios de autonomía y participación territorial, el apoderado de Canal Capital señala lo siguiente: la norma cuestionada se ajusta al ordenamiento superior, pues lo único que hace es ratificar el sentido que el Constituyente le dio a ese mandato al redactar el artículo 77 de la Constitución Política. Así las cosas, concluye, "...no procede la exequibilidad condicionada o restringida sobre el texto legal impugnado, ya que él reproduce de idéntica forma lo enunciado en la Carta...".

Por último, el interviniente defiende también la constitucionalidad de la disposición impugnada del literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, acusada por los actores porque según ellos, al establecer dicha norma que la participación de los usuarios en la elección de su representante en la Junta Directiva de la CNT, está sujeta a que éstos constituyan asociaciones y éstas a su vez se agrupen en ligas, que serán las que participen en el correspondiente proceso, el legislador incurrió en la violación de los derechos a la libre asociación, a elegir y ser elegidos y a participar en las decisiones que los afecten de los usuarios del servicio, y también del principio de igualdad, dado que a las demás asociaciones que participan en la elección no se les impuso esa condición. Para el apoderado de Canal Capital esa acusación carece de fundamento, pues en primer lugar la norma impugnada emana de la facultad que el Constituyente le dio de manera expresa al legislador, a través del artículo 77 superior, para disponer y regular lo relativo a la designación de dos de los miembros de la Junta Directiva del ente rector de la televisión; y en segundo lugar, porque lo que el legislador pretendió, "...fue procurar que el miembro fuera elegido por entre las organizaciones señaladas de manera democrática, sin exigir que la calidad del candidato se originara en la membresía de alguna de las citadas órdenes o grupos. ... Lo que realizó el legislador fue un examen de conveniencia o determinación de política general, sin provocar la exclusión en la participación de grupos o asociaciones, ni mucho menos propiciar la violación de derechos fundamentales..."

Canal Regional de Teleantioquia

El Gerente de Teleantioquia, señor Francisco Alonso Garcés Correa, intervino en el proceso de la referencia dentro del término legal establecido para el efecto, presentando a consideración de esta Corporación los argumentos que en su opinión sirven para respaldar y coadyuvar la solicitud de los demandantes, de declarar la constitucionalidad condicionada del literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996; sobre los demás cargos de inconstitucionalidad el interviniente no se pronunció.

El Gerente del canal regional de Teleantioquia manifiesta, "...que comparte plenamente lo expuesto por los demandantes, en el sentido que "el comisionado electo por esta vía sea uno de los representantes legales de los canales regionales de televisión y no una persona ajena a ellos..."

pues en su criterio esa determinación puede aportarle a la CNT, la experiencia y los conocimientos de una persona que se ha desempeñado como gerente de un canal regional, del cual ha tenido el manejo directo, y lo más importante, éste se va a constituir en un defensor de aquéllos y por ende de las provincias que representan. De lograrse tal propósito, concluye, se estaría dando cumplimiento a la Constitución Política, en lo que se refiere a los principios de democracia, descentralización y participación.

V. OTRAS INTERVENCIONES

Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y de Comunicación y Lenguaje.

Previo un análisis valorativo de la Comisión Nacional de Televisión, desde lo social, lo cultural, lo tecnológico y lo político, la universidad interviniente concluye lo siguiente:

1. Que es necesario "...que la CNT permanezca tal como ha sido concebida por el Constituyente, por el Congreso y por la Corte Constitucional. No obstante, es menester que se apropie de las funciones señaladas por las normas y para ello debe transformarse en su interior, hacerse eficiente, ocuparse de la esencia de su existencia y hacerse viable ante la sociedad y ante el Estado que representa. Su legitimidad radica en su proceder, en aras de lo cual deberá corregir errores y cumplir con las expectativas creadas alrededor de su existencia."
2. La trascendencia de la labor de la CNT, anota la interviniente, "... implica una continuidad de políticas trazadas y aplicadas por un grupo de profesionales idóneos, característica fundamental para justificar la reelección de la Junta Directiva. De no contar con personas preparadas en el tema, la larga permanencia en los cargos constituiría un enorme perjuicio en la prestación del servicio de televisión. Según nuestro criterio esta razón es fundamental para considerar la conveniencia o inconveniencia de la reelección de la Junta directiva de la CNT."
3. Manifiesta también, que no comparten "...el criterio de inconstitucionalidad que los actores le atribuyen a "la elección entre los representantes legales de los canales regionales", consideramos, dice la universidad, que lo pertinente es dar estricto cumplimiento a la norma cuyo enunciado es claro."
4. En cuanto al cargo de inconstitucionalidad presentado contra el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, la universidad considera "...que hubo un error de transcripción en el uso del "de" en la norma", por tal razón, anotan, "...compartimos la solicitud de los actores de la demanda en el sentido de que se logre la corrección y se posibilite la aplicación de la norma de acuerdo con su espíritu."

Asociación Colombiana de Directores y Libretistas de Televisión -ASCOLDI-

El Representante Legal de la Asociación Colombiana de Directores y Libretistas de Televisión -ASCOLDI-, señor Cesar Felipe González León, intervino dentro del término legal establecido para el efecto, para defender la constitucionalidad de algunas de las disposiciones impugnadas, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

En cuanto a la acusación de inconstitucionalidad que presentan los actores contra la posibilidad de reelección de los miembros de la Junta Directiva de la CNT, el interviniente manifiesta que no encuentra cómo esa disposición pueda vulnerar el principio de igualdad, razón por la cual solicita que se desestime; señala que la comparación que hacen los demandantes con otros cargos, presidente, senadores, alcaldes, etc., en los cuales expresamente se prohíbe la reelección, no es pertinente, pues son situaciones de fondo distintas.

Respecto de los otros dos cargos de inconstitucionalidad, dirigidos contra los literales b) y d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, el interviniente se abstiene de emitir su concepto, por considerar que son las ligas de televisión, las asociaciones de padres de familia y los interesados en los canales regionales, los que pueden dar una mejor opinión y aportar argumentos contundentes.

Círculo Colombiano de Artistas.

El Representante Legal del Círculo Colombiano de Artistas, Luis Felipe Solano Dávila, presentó dentro del término establecido para el efecto, escrito en el que se opone a las pretensiones de los actores en la demanda de la referencia, por los motivos que se resumen a continuación:

Para el interviniente, la institución de la reelección "... es perfectamente válida dentro del juego democrático y no viola ningún principio de nuestra Carta Política", en cambio, excluir del ordenamiento esa posibilidad, como lo pretenden los actores, si sería contrario a sus disposiciones y a su espíritu, no sólo porque la presunción de la mala fe está proscrita en nuestro ordenamiento superior, sino porque la reelección está vigente para otros cargos públicos, lo que conllevaría a la vulneración del principio de igualdad.

Argumentar como fundamento de su petición, la prohibición de reelección en el caso del presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes, es equivocado, pues en esos casos se trata de instituciones unipersonales, en las cuales el poder decisorio se radica en cabeza de una sola persona, lo que, además del fundamento constitucional que tiene la medida, justifica la prohibición; no ocurre lo mismo en la situación sub-examine, pues ella se refiere a una institución pluripersonal, cuyo poder descansa en un órgano colegiado. Sobre los demás cargos de inconstitucionalidad el interviniente no se pronuncia.

ACTORES, Sociedad Colombiana de Gestión.

Nidia Eugenia Penagos de Saéñz, en su condición de ciudadana y Representante Legal de ACTORES, Sociedad Colombiana de Gestión, solicitó a esta corporación que desestime los cargos de inconstitucionalidad que presentaron los actores de la demanda de la referencia, al efecto reitera los argumentos que presentó el representante legal del Círculo Colombiano de Artistas.

Impugnaciones a la demanda.

El ciudadano Miguel Ángel Celis Peñaranda, impugnó parcialmente la demanda presentada por los actores, específicamente el cargo que se dirige contra el inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, que permite la reelección, hasta por el mismo periodo, de los miembros de la Junta Directiva de la CNT.

En su concepto, esta Corporación debe declarar conforme al ordenamiento superior la disposición legal citada, pues es precisamente la Constitución la que establece en forma expresa y taxativa, los casos en los cuales no hay lugar a la reelección, entre los cuales no se encuentra el de los comisionados de la CNT. Señala el interviniente, que la prohibición de la reelección en una sociedad democrática y participativa constituye la excepción, pues en ellas la regla general es que basta la condición de ciudadano para intervenir en la formación, desempeño y control del poder político, y en consecuencia para aspirar a elegir y ser elegido.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en el cual le solicita a esta Corporación, que declare constitucionales los apartes demandados del artículo 1º de la Ley 335 de 1996. Fundamenta su petición el Ministerio Público, en los argumentos que se resumen a continuación:

Para el Ministerio Público, la acusación de los actores contra el inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, que señala la posibilidad de reelección de los miembros de la Junta Directiva de la CNT como contraria al ordenamiento superior, carece de validez "...en la medida que las presuntas ventajas atribuidas a quienes pertenezcan al momento de la nueva elección al organismo mencionado, no tienen origen en el contenido mismo de la norma." Es decir, que en la norma que contempla la reelección cuestionada, no se establece ninguna prerrogativa que favorezca a quienes pertenecen a dicho organismo y que discrimine a quienes no lo son.

Las conductas irregulares que presumen los actores, se traducen en argumentos de carácter subjetivo, y de darse tendrían origen en "...la anómala utilización de los factores de poder con que cuentan quienes tengan la calidad de miembros de dicha comisión"; así las cosas, no es procedente la acusación formulada por los demandantes, pues no cabe dentro de un proceso de constitucionalidad, en el cual se confronta una norma legal con la Carta Política, a fin de determinar si la primera es compatible con la segunda.

Tampoco comparte el Procurador los argumentos que sirven de base a la acusación que presentan los actores, contra el literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, pues para dicho funcionario la norma, tal como esta redactada, respeta los principios de autonomía y descentralización, en cambio acceder a la pretensión de los demandantes, en el sentido de que se imponga que los gerentes de los canales regionales elijan como su representante a uno de ellos, si implicaría una violación al ordenamiento superior, "...por cuanto se atentaría contra la auténtica representatividad de los entes territoriales y contra la imparcialidad con la que debe adelantarse dicha representación", mientras "...la elección de un tercero es prenda de garantía de una equitativa gestión en relación con todos los canales."

De otra parte, manifiesta el Procurador, que contrario a lo que afirman los demandantes, el contenido de la norma impugnada protege ampliamente los principios de autonomía y descentralización, pues el mismo deja abierta la posibilidad de que los representantes legales de los canales regionales elijan como miembro de la Junta Directiva de la CNT a uno de ellos, o, a un tercero.

En cuanto a la acusación contra el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, referida a la presunta violación de los derechos fundamentales a la libre asociación, a elegir y ser elegidos y a participar en las decisiones que los afecten, de los usuarios del servicio de televisión, el Ministerio Público encuentra que si bien la norma impugnada establece un trato diferencial para las asociaciones de televidentes, que deben agruparse en ligas para participar en la elección de su representante en la Junta Directiva de la CNT, tal tratamiento se justifica, pues existen diferencias relevantes entre las asociaciones de padres de familia y de facultades de comunicación y las de televidentes, que hacen procedente que a éstas últimas se les fije un mecanismo diferente de participación en el proceso de elección.

En efecto, señala el Ministerio Público, "...habida cuenta del inmenso número de [usuarios], permitir que sean todas las asociaciones de televidentes constituidas o por constituir, las que directamente intervengan en la elección del representante de los usuarios del servicio de televisión, ante la CNT, tornaría nugatorio ese derecho, pues ello exigiría casi una organización electoral mucho más compleja y dispendiosa que la que corresponde a las ligas previstas en la norma", eso en cambio no ocurre con las asociaciones de padres de familia o de facultades de comunicación, pues ellos son "entes ubicables y determinables".

Concluye el Procurador su intervención diciendo, que existe un criterio de razonabilidad en la decisión del legislador cuestionada por los actores, que justifica el trato diferencial para las asociaciones de televidentes y descarta la violación del derecho a la igualdad, a tiempo que hace evidente que su contenido consigna un mecanismo que propicia la realización del principio de participación, también de origen constitucional.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunos apartes del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones."

2. La Materia.

En esta oportunidad le corresponde a la Corte Constitucional establecer, si las disposiciones que impugnan los actores en la demanda de la referencia, todas contenidas en el artículo 1º de la Ley 335 de 1996, contrarían las normas constitucionales que ellos alegan vulneradas, o cualquiera otra, o si por el contrario las mismas se ajustan al ordenamiento superior. En efecto, deberá la Sala Plena pronunciarse sobre los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

En primer lugar, le corresponderá determinar a la Corte, si como lo sostienen los actores, la posibilidad de reelección, hasta por el mismo periodo, de los miembros de la Junta Directiva de la CNT, consagrada en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, vulnera los principios de igualdad y participación ciudadana consignados en los artículos 13 y 40 de la C.P., al igual que el de autonomía e independencia del ente rector de la televisión, al que se refieren los artículos 76 y 77 superiores.

En segundo lugar, deberá establecer si el literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, que regula lo correspondiente a la elección del miembro de la Junta Directiva de la CNT, que represente a los canales regionales según lo dispuesto en el artículo 77 de la Carta, la cual, dice la norma impugnada, se realizará entre los representantes legales de los mismos, tal como está redactada desata un vicio de inconstitucionalidad, pues según la interpretación que hacen los actores del mencionado texto, obliga a esos representantes a elegir a un tercero extraño a ellos, lo que viola los principios constitucionales de participación, representatividad y autonomía territorial. De ser así, esta Corporación deberá además definir, si accede, como lo solicitan los demandantes, a declarar la constitucionalidad condicionada de la norma acusada, en el entendido que la elección deberá recaer en uno de los electores.

Por último, la Sala deberá estudiar los cargos de inconstitucionalidad presentados contra el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, acusado de vulnerar los derechos a elegir y ser elegido y de participar en las decisiones que los afecten de los usuarios del servicio de televisión, al condicionar su participación en el proceso de elección de su representante en la Junta Directiva de la CNT, a su afiliación a una asociación de televidentes, que podrá participar activamente en el proceso sólo si a su vez está afiliada a una liga, lo cual en opinión de los demandantes restringe y vulnera los mencionados derechos fundamentales, en la medida que obstaculiza su ejercicio. En esa perspectiva, también solicitan una declaratoria de constitucionalidad condicionada, que implicaría declarar inexecutable la expresión "de" subrayada en la norma acusada, dando vía a que en el proceso de elección participen tanto las asociaciones como las ligas de televidentes.

3. Los principios constitucionales de igualdad, autonomía y participación democrática en el servicio público de televisión.

Los cargos de inconstitucionalidad que presentan los actores contra las disposiciones impugnadas del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, están dirigidos, en su integridad, a reivindicar la participación directa, autónoma y en igualdad de condiciones, de todas las personas y todos los sectores que conforman la sociedad, en el manejo y dirección del servicio público de la televisión, esquema que realiza plenamente los principios rectores de la Constitución y más específicamente del paradigma jurídico-político por el que ésta optó, el del Estado social de derecho, en el cual el alcance y la trascendencia que tiene la televisión en las sociedades contemporáneas, dada su capacidad de penetración y los altos niveles de influencia que la misma tiene en la vida de cada ciudadano y por ende en la orientación y conformación de la opinión pública, exigen un modelo de organización que le garantice a la sociedad, que dicho servicio no será utilizado para manipularla y hacer prevalecer intereses particulares, e incluso para vulnerar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los individuos que la conforman. La televisión, ha dicho esta Corporación:

"... es el medio masivo de comunicación al que más poder de penetración se le atribuye en la sociedad moderna; a ella se le hace responsable de la consolidación de un nuevo paradigma de vida, un paradigma cuyo epicentro es un individuo que, determinado por la complejidad y densidad del contexto en el que se desenvuelve, necesita, para relacionarse con otros, para poder realizar actos de comunicación que afectan y determinan su vida diaria, de intermediarios, necesidad que en gran medida suplió la tecnología con la televisión; de hecho, a través de ella se han cimentado las bases de una nueva cultura, en la cual el dominio del poder político y económico lo determina, en gran medida, la capacidad de orientar la toma de decisiones que van desde aquéllas relacionadas con el sistema político del que hacen parte las personas, hasta aquéllas que caracterizan y definen su cotidianidad, esto es sus hábitos de consumo. Es tal su poder de penetración y su cobertura, que incluso actualmente se discute si su uso es o no, efectivamente una decisión libre y personal, o si su fuerza ha hecho de ella una imposición tácita a la cual el hombre de la modernidad, y de la postmodernidad, está supeditado. En esta perspectiva, es indiscutible que la televisión afecta en términos sustantivos la vida diaria del individuo, y que, a través de ella, quienes tengan acceso al uso del espectro electromagnético para fundar medios masivos de comunicación, tendrán la posibilidad de permear el tejido social y de encauzar el derrotero del grupo o comunidad que toman como "objeto", afectando y determinando sus modelos de vida." (Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

Es por eso que el Constituyente, al redactar los artículos 76 y 77 de la C.P. quiso, en concordancia con el modelo de Estado que estaba consagrando, garantizar el ejercicio de un derecho de carácter social, que surge de la necesidad de que el manejo y administración de ese servicio público, sea ajeno a la interferencia de los poderes públicos constituidos y utilizado por éstos para quebrantar los principios en los que se sustenta una democracia que reivindica como sus principios rectores, entre otros, los de igualdad, autonomía y participación, y en cambio, imponer que tales funciones las asuma la sociedad a través de un organismo autónomo, conformado por representantes de los distintos sectores. Dicen las citadas normas constitucionales:

"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 el inciso anterior.

"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 periodo fijo. El gobierno 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."

Ese organismo, que corresponde a la categoría a la que se refiere el inciso segundo del artículo 113 de la C.P., es autónomo e independiente, y su autonomía, como lo ha señalado esta Corporación, no es un simple rasgo fisonómico propio de una entidad descentralizada, dado que en ella, en la autonomía, se "...cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico, y por el contrario se conserve como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas."³

Así las cosas, la controversia que deberá dirimir la Corte en esta oportunidad se refiere, en esencia, a si las disposiciones impugnadas, de alguna manera impiden, restringen u obstaculizan la participación de los distintos sectores de la sociedad en el manejo, dirección y administración del servicio público de la televisión; es decir, si lo dispuesto en ellas se constituye en óbice para que los ciudadanos, en ejercicio de su autonomía y en igualdad de condiciones, participen en los procesos diseñados por el legislador para escoger a los miembros de la Junta Directiva del ente rector de la televisión, vulnerando entonces las normas constitucionales que se alegan infringidas.

4. La reelección de los miembros de la Junta Directiva de la CNT, no está prohibida por la Constitución, esa es una figura que opera de manera excepcional, como mecanismo de control del ejercicio del poder.

El primer cargo de inconstitucionalidad que estudiará la Corte, es el que dirigen los actores contra el inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, específicamente contra la disposición que da vía a la posibilidad de reelección de los miembros de la junta directiva de la CNT, hasta por el mismo periodo, norma que en opinión de ellos vulnera los principios de igualdad, autonomía y participación, del organismo mismo y de todos aquéllos ciudadanos que aspiren a ese cargo, ocupando una de las plazas que el legislador, en cumplimiento del mandato del artículo 77 superior, creó para la sociedad civil.

En efecto, el artículo 77 de la Constitución, como se anotó antes, establece que la televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio, y que la dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una junta directiva, integrada por cinco (5) miembros, designados, dos (2) por el gobierno nacional, uno (1) entre los representantes de los canales regionales de televisión, y los dos (2) restantes según lo disponga la ley.

En desarrollo de ese mandato, el legislador, a través del literal c) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, que modificó el artículo 6 de la Ley 182 de 1995, estableció que uno de esos miembros sería escogido por las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas, con personerías jurídicas vigentes y por los representantes de los gremios que participan en la realización de la televisión: actores, directores y libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión, elegido democráticamente entre las organizaciones señaladas. El otro, según lo dispone el literal d) de la misma norma, será elegido por las ligas y asociaciones de padres de familia, las ligas de asociaciones de televidentes, facultades de educación y comunicación social de las universidades legalmente reconocidas, designado entre ellas, también democráticamente. Sobre el referido mandato legal en anterior oportunidad dijo esta Corporación:

"...el legislador determinó que esos dos miembros representaran, uno a las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas por los gremios que participan en la realización de la televisión y otro a las ligas y asociaciones legalmente reconocidas, de televidentes, padres de familia, e investigadores vinculados a universidades; con estas decisiones el legislador le abrió espacio a representantes de la sociedad civil en general y específicamente a los usuarios del servicio público de la televisión, los cuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 369 de la Carta Política tienen el derecho y el deber de participar en la gestión y fiscalización de los entes estatales encargados de un servicio público." (Corte Constitucional, sentencia C-350 de 1996, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

Ahora bien, esos dos miembros, al igual que los elegidos por el gobierno nacional y el que designen los representantes legales de los canales regionales, podrán ser reelegidos, hasta por un periodo igual, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, y esa posibilidad es la que tachan de inconstitucional los demandantes.

Si bien dicho cargo lo sustentan en argumentos subjetivos, que no resisten un análisis desde la órbita de lo constitucional, como por ejemplo que la disposición genera en los miembros de la junta directiva del ente rector de la televisión, "la tentación" de valerse de su cargo para realizar campañas de reelección que desconocerían elementales reglas éticas, "coqueteando" con los sectores que representan, a tiempo que a los potenciales electores también los "tentaría" a halagar a sus representantes para obtener prebendas, juicios que desconocen el principio constitucional de la buena fe consagrado en el artículo 83 superior, considera pertinente esta Corporación, determinar si en efecto la reelección de dichos servidores públicos vulnera los principios constitucionales a los que aluden los actores o cualquier otra norma de la Carta Política.

El acceso al desempeño de funciones públicas, es una de las dimensiones del derecho de participación del que son titulares todos los colombianos, consagrado como fundamental en el artículo 40 de la C.P., por eso, las restricciones que el legislador imponga a su ejercicio, deben ser excepcionales y acreditar un fundamento suficiente y razonable, pues en ningún caso pueden afectar el núcleo esencial del derecho a la igualdad de las personas, cuya participación siempre deberá constituir objetivo prioritario del poder regulador.

Así lo ha señalado esta Corporación, al analizar situaciones similares, en las que la reelección para el desempeño de un cargo público no tiene origen constitucional, ha dicho la Corte:

" La Constitución, en determinados casos, señala expresamente los cargos públicos que excluyen toda posibilidad de reelección. El cargo de personero está previsto en la Constitución, pero en ella no se contempla su reelección. El Congreso no dispone de una facultad irrestricta e incondicionada para elevar a inhabilidad electoral cualquier hecho o condición al que estime conveniente dar ese tratamiento. Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados, y a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio. La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la Constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y participación política, y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables. ..." (Corte Constitucional, Sentencia C- 267 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Similar situación se presenta en el caso propuesto por los actores, pues el cargo de miembro de la junta directiva del ente rector de la televisión es de origen constitucional (art. 77 C.P.), norma que incluso determinó el número de miembros que conformarían dicho organismo y quien los designaría, sin referirse a la posibilidad de la reelección, es decir sin prohibirla expresamente, lo que implica que le otorgó competencia al legislador para decidir sobre la materia.

Lo anterior, por cuanto en ejercicio de la cláusula general de competencia que el Constituyente radicó en el Congreso de la República, éste tiene la función de elaborar leyes que permitan el desarrollo de sus mandatos, y específicamente, según lo dispone el numeral 23 del artículo 150 superior, expedir aquéllas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

En esa perspectiva, no hay duda que el legislador tiene plena capacidad para expedir normas legales, que rijan el ejercicio de las funciones públicas que desempeñan los miembros de la junta directiva de la CNT, incluidas aquellas que regulen el proceso de designación de sus miembros y determinen las inhabilidades aplicables en esos casos, como también aquéllas que rijan la prestación del servicio público de la televisión, mucho más cuando el ya citado artículo 77 superior, lo faculta expresamente para determinar lo relativo al nombramiento de dos de los miembros de dicho organismo, sin que establezca ni prohíba la reelección de dichos funcionarios, lo que implica que en principio podría, si le asiste razón suficiente y razonable, prohibir la reelección de los mismos, restringiendo en ese caso el derecho de participación de quienes desempeñan el cargo, consagrado en el artículo 40 superior, o por el contrario permitiéndola, como en efecto lo hizo.

Es decir, que el Constituyente habilitó al legislador para regular a través de la ley, la organización y funcionamiento del ente rector de la televisión, la CNT, y para disponer lo relativo al nombramiento de dos de los miembros de la junta directiva de ese organismo, aquellos que no eligen ni el gobierno nacional ni los canales regionales, sin establecer la prohibición de reelegirlos; lo que si dispuso, de manera expresa, es que dichos funcionarios "tendrán un periodo fijo".

Si se tiene en cuenta que la reelección de los funcionarios públicos per-sé no riñe con los principios rectores de la democracia participativa, ni con el paradigma del Estado social de derecho, y que ella, en principio, opera sólo en aquéllos casos en que expresamente no ha sido prohibida por la Constitución, como mecanismo de control en el ejercicio del poder, se debe concluir que cuando proviene de una decisión legislativa, se trata de un mecanismo restrictivo de carácter excepcional, que encuentra respaldo en argumentos razonables que como tales justifican una decisión que afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental. Sobre el tema la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

"La prohibición de la reelección se presenta como una técnica de control del poder que, excepcionalmente, la constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscriben y la trascendencia política o jurídica asociada a los mismos. Se advierte acerca de la excepcionalidad, pues, la regla general en una democracia participativa como es la colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación, desempeño, y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido (C.P.art. 40)." (Corte Constitucional, Sentencia C- 267 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Así las cosas, en el caso concreto objeto de análisis, no encuentra la Corte elemento alguno que sirva de fundamento a la acusación que presentan los actores contra el inciso primero del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, pues abrirle paso a la reelección de los miembros de la junta directiva de la CNT, era una decisión que en ejercicio de las competencias que le son propias podía tomar el Congreso, la cual no vulnera el principio de igualdad, dado que los aspirantes a una de las plazas en dicho organismo, incluidos quienes desempeñan el cargo en el momento de la elección, deberán someterse, en igualdad de condiciones, al procedimiento que establece la ley para la designación, cada vez que concluya el periodo para el cual fueron escogidos; tampoco restringe el ejercicio de la autonomía que la Constitución y la ley le otorgan al ente rector de la televisión, la cual no se ve afectada por la decisión de uno o varios de los sectores que tienen asiento en ese organismo, de reelegir a su representante, razón por la cual declarará exequible la disposición impugnada.

5. El literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, recoge literalmente lo dispuesto por el Constituyente en el artículo 77 de la Constitución, en lo referido a la elección del miembro de la junta directiva de la CNT, que represente a los canales regionales.

El segundo cargo de inconstitucionalidad que presentan los actores, se dirige contra el literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, respecto del cual solicitan que se declare inconstitucional la expresión "entre", y se condicione la exequibilidad del resto del texto "...a que se entienda que el comisionado elegido por esta vía sea [siempre] uno de los representantes legales de los canales regionales de televisión."

La norma impugnada dice los siguiente:

" b) Un (1) miembro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión, según reglamentación del gobierno nacional para tal efecto"

Lo primero que hay que señalar, es que el texto impugnado recoge la redacción del artículo 77 de la Constitución, que establece en su inciso segundo lo siguiente:

" 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 periodo 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."

Es decir, que fue el mismo Constituyente el que determinó, que la escogencia del miembro de la junta directiva del ente rector de la televisión, que represente a los canales regionales, se realizará "entre" los representantes legales de los mismos; al tenor de dicha disposición, no es viable interpretar, como lo hacen los demandantes, que dichos funcionarios deban, en todo caso, "elegir a un tercero extraño a ellos", pues la redacción de la norma es lo suficientemente amplia para que sean los representantes legales de los canales regionales, los que autónomamente decidan sobre quién recaerá su elección.

El texto atacado señala quienes participarán como electores en el proceso de designación, los representantes legales de los canales regionales de televisión, haciéndolo de manera categórica y excluyente, pero no indica sobre quién o quiénes deberá recaer la elección, y no lo podría hacer sin restringir el derecho fundamental a la participación consagrado en el artículo 40 de la C.P. , que es lo que proponen los actores al solicitar que en el caso específico que se analiza, se imponga como condición de elegibilidad, que los aspirantes en el momento de la elección se estén desempeñando como representantes legales de los canales regionales, restricción desproporcionada e irrazonable, que reduciría el número de potenciales candidatos al número de canales regionales, atentando así contra el principio de participación ciudadana, y contra el derecho a la igualdad, pues recuérdese que, como lo ha dicho reiteradamente esta Corporación, "...la regla general en una democracia participativa como es la colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación desempeño y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido."⁴

De otra parte, debe tenerse en cuenta que en el artículo 9 de la ley 182 de 1995, se consagran las inhabilidades para ser designado miembro de la junta directiva de la CNT, estableciéndose en el literal b) del mismo, que no podrán integrarla,

" b) Quienes durante el año anterior a la fecha de designación o elección, sean o hayan sido miembros de juntas o consejos directivos, representantes legales, funcionarios o empleados en cargos de dirección y confianza de los operadores de servicios de televisión o de empresas concesionarias de espacios de televisión, o de contratistas de televisión regional o de las asociaciones que representen a las anteriores exceptuándose los representantes legales de los canales regionales de televisión".

La disposición citada confirma entonces, que la norma impugnada por los actores no le impone a los representantes legales de los canales regionales, que elijan a un tercero diferente a ellos como miembro de la junta directiva de la CNT, al contrario su texto permite evidenciar de manera contundente que esa posibilidad no está prohibida, pues los exceptúa de manera expresa de la inhabilidad que consagra para otros directivos, representantes legales, funcionarios y empleados de empresas concesionarias de espacios de televisión.

Ahora bien, no aclaran los actores si en su criterio, al proceder a la elección de uno de los representantes legales de los canales regionales de televisión, como miembro de la junta directiva de la CNT, éste debería mantener tal condición, por eso es pertinente aclarar que ello refiriría con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 182 de 1995, norma en que se establece que los mismos serán de dedicación exclusiva y tendrán la calidad de empleados públicos, sujetos al régimen previsto para éstos en la Constitución y en la ley, por lo que una interpretación en ese sentido vulneraría lo dispuesto en el artículo 128 de la C.P., que prohíbe el desempeño simultáneo de más de un empleo público o la recepción de más de una asignación proveniente del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos exceptuados expresamente por la ley, pues los canales regionales de televisión, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 37 de la Ley 182 de 1995, son sociedades entre entidades públicas organizadas como empresas industriales y comerciales del Estado, vinculadas a la CNT, y podrán pertenecer al orden nacional o departamental, según lo determinen la juntas administradoras regionales en sus estatutos.

Por lo dicho, no accederá la Corte a las pretensiones de los actores en relación con el literal b) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, el cual declarará conforme al ordenamiento superior.

6. Condicionar la participación de los usuarios del servicio de televisión, en el proceso de designación de su representante en la junta directiva de la CNT, a que éstos pertenezcan a una asociación que a su vez se integre a una liga de televidentes, no vulnera ninguna norma de la Constitución Política.

La última acusación que presentan los demandantes, la dirigen contra el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, específicamente contra la disposición que establece que uno de los miembros de la junta directiva de la CNT, será elegido, entre otras, por "las ligas de asociaciones de televidentes", pues según ellos, tal decisión del legislador restringe y constriñe los derechos de los televidentes a elegir y ser elegidos, a la igualdad, y a la participación en la elaboración de las políticas públicas de la sociedad, dado que para ejercerlos se ven obligados, primero a afiliarse a una asociación y luego a que la misma se incorpore a una liga de televidentes.

Es decir, que su participación está mediada por dos procesos colectivos, que dificultan el ejercicio directo de sus derechos fundamentales, poniéndolos en una situación diferente y por ende discriminatoria en relación con los demás potenciales electores, tales como los padres de

familia, los cuales participarán a través de ligas o asociaciones, y las facultades de educación y comunicación social, que lo harán también sin necesidad de recurrir a un doble proceso de agremiación, sin que exista fundamento suficiente y razonable para la diferencia de trato.

En su criterio, bastaría con que esta Corporación declarara inexecutable la proposición "de" subrayada de la expresión "...ligas de asociaciones de televidentes", dado que ello permitiría interpretar que en el proceso pueden participar tanto las asociaciones como las ligas de televidentes.

El principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, como en reiteradas oportunidades lo ha señalado esta Corporación, puede ser descompuesto en dos principios parciales:

" a) "Si no hay una razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual."

" b) "Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual"

" (...)

" ...el núcleo del principio de igualdad queda entonces establecido en términos de la razón suficiente que justifique el trato desigual. El problema queda concentrado, entonces, en la justificación del trato desigual ..." (Corte Constitucional, Sentencia T-230 de 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

En el caso del derecho de los televidentes a participar en el proceso de elección de su representante en la junta directiva de la CNT, el legislador optó por establecer un mecanismo que le implica a éstos asociarse y a la asociación incorporarse a una liga que será la habilitada para participar activamente en la elección, lo que no ocurre en el caso de los padres de familia, que podrán participar a través de asociaciones o ligas, ni con las facultades de educación y comunicación social.

Ese mecanismo de participación, desde luego diferente al establecido para los otros potenciales electores, a juicio de la Corte se justifica, dado que existe una razón suficiente para aplicarlo, que no es otra que el número de personas que podrían, en calidad de televidentes y en ejercicio de los derechos fundamentales que los actores alegan vulnerados, participar en el respectivo proceso. En efecto, es obvio que la eventual participación de más de veinte millones de televidentes, si se quiere efectiva y oportuna, ha de estar regulada de manera tal que se garanticen mecanismos que así lo permitan, siendo uno de ellos el elegido por el legislador, el cual los convoca ha organizarse en asociaciones, dando vía a la realización de sus derechos a elegir y a ser elegidos y a participar, y luego como asociación a afiliarse una liga, en la que se canalizarán sus aspiraciones y expectativas.

Ese mecanismo, es acorde con los preceptos de la Constitución, pues como lo ha dicho la Corte, se trata de un medio escogido por el legislador, que no sólo guarda proporcionalidad con el fin buscado, esto es que los televidentes que así lo quieran participen efectivamente en la elección de su representante en la junta directiva de la CNT, sino que acredita el componente de legitimidad que le es necesario para predicarse constitucional⁵, en la medida en que los procesos que dispone, permiten que los ciudadanos interesados hagan efectivos sus derechos, cumpliéndose de manera concreta el mandato del artículo 2 de la Carta Política, que establece como fines esenciales del Estado, entre otros, "...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...".

Así las cosas, para la Corte no son admisibles los argumentos que respaldan la solicitud de los demandantes, en el sentido de que se declare inconstitucional la expresión "de" subrayada de la norma impugnada, de manera tal que se lea y se entienda, que en el proceso de elección del representante de los usuarios del servicio de televisión en la junta directiva de la CNT, podrán participar tanto las ligas como las asociaciones de televidentes, pues lo que pretende la norma impugnada es racionalizar y facilitar la efectividad de específicos derechos ciudadanos, que de no estar mediados por mecanismos como los que ella señala terminarían anulándose; en consecuencia procederá a declarar executable dicha disposición.

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

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLES las expresiones impugnadas del inciso primero, el literal b) y el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996, "por la cual se modifica parcialmente la ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 En la redacción inicial de la norma transcrita se incluía la expresión "reglamentará", no obstante la misma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-350 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

2 *Ibidem*.

3 Corte Constitucional, Sentencia C- 497 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Corte Constitucional, Sentencia C-267, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sobre el tema ver, entre otras, la Sentencia T-422 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

PARTICIPACION DEMOCRATICA EN SERVICIO PUBLICO DE TELEVISION

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Autonomía

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Argumentos subjetivos

DERECHO DE ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS-Restricciones por el legislativo

El acceso al desempeño de funciones públicas, es una de las dimensiones del derecho de participación del que son titulares todos los colombianos, consagrado como fundamental en el artículo 40 de la C.P., por eso, las restricciones que el legislador imponga a su ejercicio, deben ser excepcionales y acreditar un fundamento suficiente y razonable, pues en ningún caso pueden afectar el núcleo esencial del derecho a la igualdad de las personas, cuya participación siempre deberá constituir objetivo prioritario del poder regulador.

MIEMBROS JUNTA DIRECTIVA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Competencia del legislador para decidir sobre reelección/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA-Ejercicio de funciones públicas

El cargo de miembro de la junta directiva del ente rector de la televisión es de origen constitucional, norma que incluso determinó el número de miembros que conformarían dicho organismo y quien los designaría, sin referirse a la posibilidad de la reelección, es decir sin prohibirla expresamente, lo que implica que le otorgó competencia al legislador para decidir sobre la materia. Lo anterior, por cuanto en ejercicio de la cláusula general de competencia que el Constituyente radicó en el Congreso de la República, éste tiene la función de elaborar leyes que permitan el desarrollo de sus mandatos, y específicamente, según lo dispone el numeral 23 del artículo 150 superior, expedir aquellas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Regulación por el legislador

REELECCION DE FUNCIONARIO PUBLICO-Excepcionalidad

Si se tiene en cuenta que la reelección de los funcionarios públicos per-sé no riñe con los principios rectores de la democracia participativa, ni con el paradigma del Estado social de derecho, y que ella, en principio, opera sólo en aquellos casos en que expresamente no ha sido prohibida por la Constitución, como mecanismo de control en el ejercicio del poder, se debe concluir que cuando proviene de una decisión legislativa, se

trata de un mecanismo restrictivo de carácter excepcional, que encuentra respaldo en argumentos razonables que como tales justifican una decisión que afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental.

MIEMBROS JUNTA DIRECTIVA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Reelección no vulnera principio de igualdad

En el caso concreto objeto de análisis, no encuentra la Corte elemento alguno que sirva de fundamento a la acusación que presentan los actores, pues abrirle paso a la reelección de los miembros de la junta directiva de la CNT, era una decisión que en ejercicio de las competencias que le son propias podía tomar el Congreso, la cual no vulnera el principio de igualdad, dado que los aspirantes a una de las plazas en dicho organismo, incluidos quienes desempeñan el cargo en el momento de la elección, deberán someterse, en igualdad de condiciones, al procedimiento que establece la ley para la designación, cada vez que concluya el periodo para el cual fueron escogidos.

JUNTA DIRECTIVA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Representante de canales regionales

DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA

JUNTA DIRECTIVA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Miembros son de dedicación exclusiva

CANAL REGIONAL-Naturaleza jurídica

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Razón suficiente justifica trato desigual

DERECHO DE PARTICIPACION DEL TELEVIDENTE-Elección de representante en junta directiva

JUNTA DIRECTIVA DE COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Elección de miembro por ligas de asociaciones de televidentes

Fecha y hora de creación: 2024-11-23 14:38:02