



NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN E INTERVENCIÓN DEL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LA JUNTA NACIONAL DE TELEVISIÓN, SE AJUSTAN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

I. EXPEDIENTE D-9477 - SENTENCIA C-580/13 (agosto 28)
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma acusada

LEY 1507 DE 2012
(enero 10)

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

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.

PARÁGRAFO 2o. La ANTV no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente.

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

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

b) Un representante designado por el Presidente de la República;

c) Un representante de los gobernadores del país;

d) Un representante de las universidades públicas y privadas legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, acreditadas en alta calidad conforme a la publicación anual del SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior), con personería jurídica vigente, que tengan por lo menos uno de los siguientes programas: derecho, comunicación social, periodismo, psicología, sociología,

economía, educación, negocios internacionales, administración financiera, pública o de empresas; ingeniería de telecomunicaciones, eléctrica, electrónica, mecatrónica, financiera, civil, de sistemas o mecánica; cine y televisión. Las universidades señaladas, además, deberán tener programas de maestría y/o doctorados en áreas afines con las funciones a desarrollar;

e) Un representante de la sociedad civil.

La escogencia de los miembros de los literales c), d) y e) será mediante un proceso de selección. Para el integrante señalado en el literal c) cada uno de los 32 Gobernadores del país postulará un candidato. Para el integrante señalado en el literal d). El Consejo Académico de cada una de las universidades que cumplan con las condiciones señaladas anteriormente, postulará un candidato. Una vez se tengan los postulados de los literales c) y d) el Ministerio de Educación Nacional designará tres universidades entre públicas y privadas que tengan acreditación institucional de alta calidad vigente, y acreditación en alta calidad en por lo menos 10 programas, asignándole a cada una el respectivo proceso de selección. En el evento que la universidad designada por el Ministerio de Educación Nacional para el proceso de selección del literal d) tenga un postulado, este deberá ser retirado.

Para el integrante señalado en el literal e) se realizará un proceso de selección previa convocatoria pública, que realizará la tercera universidad designada por el Ministerio de Educación Nacional.

El término de selección en todos los casos será un máximo de tres meses. Para la postulación y convocatoria pública se tendrá un término máximo de un mes. Para la realización del proceso de selección las universidades designadas tendrán un término de hasta dos meses. Las universidades designadas serán las encargadas de establecer los parámetros a tener en cuenta en los procesos de selección.

En la primera conformación de la Junta Nacional de Televisión, a excepción del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el miembro de la Junta Nacional señalado en el literal b) será elegido por un término de dos (2) años; el miembro señalado en el literal c) será elegido por un término de tres (3) años. El miembro señalado en el literal d) será elegido por un término de dos (2) años. Y el integrante del literal e) será elegido por un término de cuatro (4) años. Vencido el primer periodo señalado, cada miembro saliente será reemplazado para un periodo igual de cuatro (4) años, no reelegibles. Todos los integrantes de la junta actuarán con voz y voto en las decisiones de la Junta.

PARÁGRAFO 1o. En los casos de renuncia aceptada, muerte o destitución por la autoridad competente de un miembro de la junta nacional, serán suplidas por el mismo sistema de selección dependiendo del caso en particular establecido en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. El acto administrativo de posesión de los miembros que conformarán la primera Junta Nacional de Televisión a excepción del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones estará a cargo del Presidente de la República. Las siguientes posesiones serán ante los demás miembros de la Junta Nacional de Televisión conformada.

PARÁGRAFO transitorio. La primera junta en propiedad será integrada dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, y se entenderá conformada con al menos tres (3) de sus miembros, con los cuales podrá sesionar y decidir. En todo caso respetando lo previsto en el inciso primero del artículo 49 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 10 de la Ley 335 de 1996.

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.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos examinados, el parágrafo 1 del artículo 2 y el literal a) del artículo 4 de 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"*.

Segundo.- Declararse **INHIBIDA** para decidir de fondo, en relación con el cargo propuesto contra el artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Definido que, a pesar de la derogación del párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 la norma en virtud de la expedición del artículo 198 de la Ley 1607 de 2013, la norma continúa produciendo efectos, en relación con el cargo de inconstitucionalidad formulado contra dicho párrafo, la Corte comenzó por resaltar que las características fijadas por la Carta Política a la Comisión Nacional de Televisión –hoy en liquidación- se extinguieron con el Acto Legislativo 02 de 2011. Esto es, el rango constitucional de la entidad reguladora del servicio público de televisión como un órgano autónomo desapareció del ordenamiento jurídico. Para reemplazar a la Comisión Nacional de Televisión, el Acto Legislativo (art. 3º) otorgó al Congreso un término de seis meses para expedir “las normas mediante las cuales se defina la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión”.

En cumplimiento de este mandato y en ejercicio de su potestad de configuración (art. 150.7 C.Po.), sin perder de vista la importancia, el impacto y la capacidad de penetración de este medio de comunicación y su incidencia en la sociedad, el legislador consideró necesario dotar de características especiales a la nueva entidad reguladora de este servicio público, denominada Autoridad Nacional de Televisión, como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, que formará parte del sector de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. De esta forma, el Congreso consideró de manera razonable y proporcional, en virtud de la importancia de sus funciones, tomar medidas necesarias para garantizarle la autonomía e independencia para su correcto funcionamiento. Como ya lo señaló en la sentencia C-170/12, la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 02 de 2011 no afectó los principios democrático y de separación de poderes, como consecuencia de la eliminación de la Comisión Nacional de Televisión, lo que permite concluir que incluso en el régimen anterior, se admitían limitaciones a este órgano.

Para la Corporación, el grado de autonomía que el legislador otorgó a la Autoridad Nacional de Televisión en nada desborda los principios de proporcionalidad y razonabilidad, los cuales constituyen el límite a la libertad de configuración en este caso. En efecto, indicó que esta entidad es una de las encargadas de las funciones que le correspondían a la Comisión Nacional de Televisión –en liquidación- en la medida que las funciones en materia de política pública, control y vigilancia, otorgamiento de concesiones, administración, gestión y control del espectro radioeléctrico, fueron asignadas a Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Las funciones de regulación del servicio de televisión quedaron a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) con algunas excepciones a cargo del Ministerio y las funciones que tienen que ver con la regulación de la competencia, a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio. Por tanto, al corresponderle tareas administrativas en la prestación del servicio público, su asimilación a un establecimiento público, en nada afecta la autonomía garantizada por el legislador para el ejercicio de sus funciones de toda entidad descentralizada. Adicionalmente, el párrafo 2 del mismo artículo, dispone que la ANTV no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente, lo cual ratifica su naturaleza especial, como el grado de autonomía otorgada a la entidad para el desarrollo de sus funciones.

De otra parte, contrario a lo afirmado por el actor, la Corte consideró que la presencia del Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, no tiene la fuerza para afectar la autonomía de la entidad, en la medida en que su participación está contemplada en igual proporción con los otros miembros y la representación del Gobierno no constituye mayoría. Por el contrario, la conformación de la junta garantiza la correcta coordinación entre las entidades que conforman el sector, sobre todo, cuando el mandato constitucional del artículo 209 dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En este caso, la presencia del titular del sector administrativo de las comunicaciones permite un mejor manejo, orientación y desarrollo de la política pública del Gobierno en materia de televisión, entre todas las entidades que comparten las funciones que antes correspondían a la Comisión Nacional de Televisión, con el fin de procurar el cumplimiento de los

objetivos propios de cada organismo y la eficiencia en la prestación del servicio de conformidad con las normas constitucionales y legales que lo rigen.

En cuanto al cargo formulado respecto del artículo 19 de la Ley 1507 de 2012, el Tribunal encontró que las razones que lo respaldan no son ciertas, pues en sentido estricto y en concordancia con lo que se indica en precedencia, no recaen sobre una proposición jurídica real y existente, de contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto. En la forma en que se exponen las razones, no se aprecia un cargo de inconstitucionalidad concreto contra la norma demandada, esto es, "la oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política", a que ha hecho referencia la jurisprudencia. En consecuencia, la Corte se abstuvo de emitir una decisión de mérito respecto de la constitucionalidad de esta disposición.

4. Salvamento parcial y aclaración de voto

La magistrada **María Victoria Calle Correa** formuló un salvamento parcial de voto respecto de la declaratoria de exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012. La Sala Plena consideró que el cargo formulado por el demandante satisfacía los requisitos mínimos que activaban su competencia para emitir un pronunciamiento de fondo.

A juicio de la magistrada Calle Correa, la Corte debió inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012, pues el cargo formulado por el demandante asumía como parámetro de constitucionalidad unos atributos – autonomía e independencia – que la Constitución vigente ya no reconoce a la entidad encargada de administrar el servicio público de televisión. En efecto, tales atributos estaban previstos en los artículos 76 y 77 C.P., donde el constituyente configuró los elementos que debía tener el organismo de derecho público al que le encomendó dirigir la televisión. Sin embargo, el Acto Legislativo No. 2 de 2011 derogó el artículo 76 y modificó el artículo 77 de la Carta, para establecer que, en adelante, la definición de la política en materia de televisión corresponderá al legislador. En ese orden de ideas, en tanto el cargo formulado afirma la incompatibilidad de la norma demandada con contenidos constitucionales que ya no están vigentes, no cumplía con el requisito de *pertinencia*, razón por la cual no estaban dadas todas las condiciones que activaban la competencia de la Corte para pronunciarse de fondo en relación con esta norma.

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** se reservó la presentación de una eventual aclaración de voto.

ACTUACIONES DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE REPARACIÓN INTEGRAL DE LA VÍCTIMAS, DEBEN OBSERVAR LOS CRITERIOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

II. EXPEDIENTE D-9484 - SENTENCIA C-581/13 (agosto 28) M.P. Nilson Pinilla Pinilla

1. Norma acusada

LEY 1448 DE 2011 (junio 10)

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 9o. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS TRANSICIONALES. El Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la presente ley, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente ley, no se vuelvan a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos.

Las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos

que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley.

Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.

El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa.

En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, y la naturaleza de las mismas.

En los eventos en que las víctimas acudan a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acción de reparación directa, al momento de tasar el monto de la reparación, la autoridad judicial deberá valorar y tener en cuenta el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado, en aras de que sea contemplado el carácter transicional de las medidas que serán implementadas en virtud de la presente ley.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, los incisos quinto y sexto del artículo 9º de la Ley 1448 de 2011.

3. Síntesis de los fundamentos

Como resultado de los análisis de constitucionalidad suscitados por la presente demanda, la Corte determinó que los incisos quinto y sexto del artículo 9º de la Ley de Víctimas no son contrarios a las normas superiores y del bloque de constitucionalidad invocadas por los actores. Como principal sustento de esta conclusión, la Corte encontró que los incisos acusados no implican una indebida limitación a los poderes y el campo de acción de los jueces administrativos ni de ninguna otra autoridad, quienes pese a los mandatos indicativos contenidos en estas normas, conservan la plenitud de sus facultades y la posibilidad de adoptar las decisiones que consideren pertinentes y necesarias para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la reparación integral.

Bajo la anterior consideración, no resulta contrario a la Constitución el deber que se asigna a las autoridades para que al dar aplicación a esta ley observen los criterios de justicia transicional y sostenibilidad fiscal. Según se estableció, ello no lesiona el derecho de las víctimas definidas por esta ley a la reparación integral, el principio de responsabilidad del Estado ni el de separación de poderes. Finalmente, tampoco se acreditó la alegada infracción al principio de unidad de materia, por el que debe regirse el trámite legislativo.

En consecuencia, al haberse descartado la prosperidad de cada uno de los cargos propuestos en la demanda, se declaró la exequibilidad de los incisos demandados frente a tales cuestionamientos.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Luis Ernesto Vargas Silva** formularon salvamento de voto respecto de la declaratoria de exequibilidad de los incisos 5º y 6º del artículo 9º de la Ley 1448 de 2011, por considerar que los cargos formulados en la demanda no reúnen los requisitos mínimos para emitir un pronunciamiento de fondo.

Los demandantes parten de una interpretación de estas disposiciones según la cual a través de ellas el legislador establece que los jueces administrativos que decidan las acciones de reparación directa interpuestas por las víctimas de la Ley 1448 no podrán decretar a su favor indemnizaciones judiciales que superen el monto de las

indemnizaciones administrativas. Sin embargo, esta lectura no se sigue de los apartes normativos demandados, pues en ellos en modo alguno se establecen órdenes específicas dirigidas a los jueces en el sentido de limitar el monto de las indemnizaciones que decreten a favor de las víctimas atendiendo a criterios de sostenibilidad fiscal, justicia transicional o a los límites fijados para las indemnizaciones administrativas. Lo que se pretende con esta norma es reiterar la prohibición de doble reparación o compensación, más no eludir el derecho a la reparación integral de las víctimas. En consecuencia, los cargos formulados por el demandante no cumplen con el requisito de certeza, por cuanto no se dirigen en contra de una proposición jurídica que realmente pueda atribuirse a los apartes normativos demandados, sino que se dirigen en contra de una interpretación deducida por el actor, que no corresponde a un entendimiento admisible de las disposiciones acusadas.

Los magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva** consideraron que la decisión de exequibilidad de los apartes normativos acusados se basa en una problemática extensión de los supuestos del control automático de constitucionalidad. Esto debido a que los cargos que fueron analizados por la mayoría no se derivan de la demanda, en razón de sus profundos vacíos argumentativos, sino de la hermenéutica fijada por la misma Corte. Para los Magistrados que suscriben este salvamento de voto, dicha modalidad de decisión contradice el balance que debe imperar en el control de constitucionalidad, fundado en la garantía de la supremacía constitucional pero, a su vez, que reconoce la autorrestricción judicial como instrumento necesario para el mantenimiento de las estrictas competencias adscritas a la Corte.

Por otra parte y al margen de la ineptitud sustantiva de la demanda, los Magistrados Calle Correa y Vargas Silva consideraron que, sin perjuicio de las anteriores consideraciones, ante la decisión adoptada por la mayoría de emitir un pronunciamiento de fondo, este debió consistir en declarar la exequibilidad condicionada de los incisos demandados, en el sentido de entender que los criterios de justicia transicional, sostenibilidad fiscal, el monto de las reparaciones adoptadas por el Estado a favor de las víctimas, y demás elementos allí contemplados, no podrán ser interpretados como razones para negar el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral. Lo anterior en consonancia con los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional, según los cuales el criterio de sostenibilidad fiscal constituye una herramienta orientada a garantizar el logro de los fines del Estado Social de Derecho, más no un principio que pueda llegar a justificar el menoscabo o restricción de derechos fundamentales.

En relación con el inciso 6º demandado, ante la decisión de emitir un pronunciamiento de fondo, la Corte debió optar por declarar su exequibilidad condicionada, en el sentido de excluir que pueda ser interpretado como un mandato de limitar el monto de la reparación judicial a las víctimas, ordenada por la jurisdicción administrativa, al monto de reparación administrativa adoptado por el Estado.

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, **Jorge Iván Palacio Palacio** y **Alberto Rojas Ríos** se reservaron la presentación de eventuales aclaraciones de voto, sobre algunas de las consideraciones de esta sentencia.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente