



Sentencia 1001 de 2007 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1001/07

Referencia: expediente D-6778

Actor: Fernando Abello España

Demandada de inconstitucionalidad contra el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995, en relación con el literal a) de la misma norma.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil siete (2007)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Fernando Abello España, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, solicita a esta Corporación declarar la inexequibilidad parcial del artículo 9 de la Ley 182 de 2007, "por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

Esta Corporación, mediante auto del 11 de mayo de 2007, inadmitió originalmente la demanda de la referencia, porque consideró que ella no cumplía con los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo 2 y del inciso 3 del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991¹. En esa oportunidad se estimó que la proposición jurídica que se alegaba contraria a la Carta no había sido debidamente delimitada, y que los argumentos presentados por el demandante para solicitar la inexequibilidad del artículo no resultaban idóneos para efectuar un juicio de constitucionalidad. Dijo la Corte sobre el particular lo siguiente:

"No cumple en esta oportunidad con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, ya que los argumentos presentados en esta oportunidad no son suficientes para efectuar un juicio de constitucionalidad respecto del contenido de la proposición normativa, sobre el que recae la solicitud de inconstitucionalidad. En efecto, si bien el ciudadano *solicita expresamente la inconstitucionalidad del inciso e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995* sin mayores limitaciones, el objeto de su solicitud de inexequibilidad lo constituye, al parecer, la proposición jurídica específica y parcial que se desprende de esa norma en relación con el literal a) del artículo acusado. Bajo ese supuesto, el objeto sobre el que recae expresamente la pretensión de inexequibilidad debe ser restringido por el ciudadano o en su defecto, los cargos deben ser ampliados a las demás hipótesis que se desprenden de esa norma, para que la Corte Constitucional pueda realizar el estudio constitucional que se le propone. De otra parte, -de estimarse que la solicitud de inconstitucionalidad que propone el demandante se limita al literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995, en relación con el literal a) de la misma norma -, el ciudadano acusa la proposición, de ser contraria a los artículos 13, 25, 26 y 40 de la Carta, pero no presenta argumentos que expresen directamente por qué la norma acusada quebranta tales derechos constitucionales, a pesar de hacer alusión a esos artículos superiores. Especialmente, no especifica en modo alguno por qué el derecho a la igualdad, - que es además de relación, o el derecho al trabajo, o el derecho a escoger profesión u oficio, o incluso los derechos políticos a los que hace alusión, podrían resultar vulnerados con la proposición acusada".

Dentro del término de ejecutoria, el demandante presentó un escrito de corrección en el que indicó, en primer lugar, que la proposición normativa que acusa es "*la norma jurídica específica y parcial*" correspondiente al "*literal e) del artículo 9º de la ley 182 de 1995, en relación con el literal a) de la misma norma*", de la que solicita se declare su inexequibilidad. En segundo lugar, especificó diversas razones por las que considera que la proposición jurídica así enunciada, es contraria a la Carta, por lo que se admitió la demanda.

Surtidos entonces los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, procede esta Corporación a decidir acerca de la acción pública de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

Los apartes demandados del artículo acusado, - resaltados en subraya-, son los siguientes, conforme al Diario Oficial No. 41.681, de 20 de enero de 1995:

ARTICULO 9o. Inhabilidades para ser elegido o designado miembro de la Junta Directiva de la Comisión. No podrán integrar la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión:

- a). Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular;
- 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;
- c). Quienes dentro del año inmediatamente anterior a la elección o designación hayan sido, en forma directa o indirecta, asociados ó accionistas o propietarios en un 15% o más de cualquier sociedad o persona jurídica operadora del servicio de televisión, concesionaria de espacios o del servicio de televisión, contratista de programación de televisión regional o de una compañía asociada a las anteriores; o si teniendo una participación inferior, existieran previsiones estatutarias que le permitan un grado de injerencia en las decisiones sociales o de la persona jurídica similares a los que le otorga una participación superior al 15% en una sociedad anónima;
- d). Quienes dentro del primer (1) año anterior hayan sido directivos, representantes legales, funcionarios o empleados en cargos de confianza de las personas jurídicas a que se refiere el literal anterior;
- e). El cónyuge, compañera o compañero, permanente, o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de cualquiera de las personas cobijadas por las inhabilidades previstas en los literales anteriores.

Las anteriores inhabilidades rigen, igualmente, durante el tiempo en que la persona permanezca como miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

III. LA DEMANDA

El ciudadano demanda el literal e) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, por considerar que dicha proposición normativa, leída junto con el literal a) del artículo 9º, vulnera los derechos constitucionales contenidos en los preceptos 13, 25, 26 y 40-7 de la Carta.

Aduce el ciudadano que si bien el legislador goza de libertad para establecer inhabilidades e incompatibilidades, tal libertad no es absoluta. El legislador, debe perseguir un objetivo constitucionalmente válido a la luz de la Carta y no incurrir en regulaciones irrazonables o desproporcionadas.

Considera el ciudadano que el Congreso vulneró el derecho de los cónyuges, compañeras o compañeros permanentes, y de quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, a aspirar a desempeñarse como miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, mediante una restricción irracional y desproporcionada.

En efecto, considera que el literal a) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995, al referirse a "los miembros de corporaciones públicas de elección popular", incluye en la expresión a los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales. Por ende, estima el actor que el literal e) del artículo 9º vulnera los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, a escoger profesión u oficio y a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas de los cónyuges y parientes de las autoridades territoriales y locales involucrados en el literal a), pues no hay razón de interés general, de cumplimiento de los fines del Estado o de moralidad pública o transparencia, que justifique la restricción que la proposición jurídica que se acusa impone a tales personas, ya que ellas no tienen injerencia alguna en la elección o designación de los Comisionados de Televisión, ni en su gestión posterior. Al respecto sostiene el demandante que:

"No se entiende cómo, establecer la restricción del literal e) del artículo 9 de la ley 182 de 1995 respecto de los parientes de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular de carácter territorial, pueda garantizar la transparencia y moralidad de la gestión de los Comisionados de Televisión.

Lo anterior por cuanto los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales no tienen injerencia alguna en la designación de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión o en la designación de quienes los nombran o eligen, no tienen atribución alguna respecto de ellos y en especial, carecen de la facultad para establecer control político sobre su gestión".

Los comisionados, en su opinión, no están sujetos a relación de subordinación alguna con las entidades territoriales, ni tampoco los miembros de las Corporaciones Públicas territoriales tienen injerencia en su nombramiento o en su gestión. Además, frente a los dos miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión designados por el Gobierno Nacional, es patente que los diputados, concejales o ediles no pueden influir en el Presidente de la República para que designe a alguno de sus parientes. Lo mismo ocurre con el Comisionado elegido por los representantes de los canales regionales y con los dos miembros restantes de la Junta, ya que no se entiende que ascendiente pueden tener los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales sobre los directores de los gremios de la televisión o sobre los directores

de asociaciones de padres de familia o las ligas de televidentes o rectores de las universidades del país.

Con respecto al derecho a la igualdad, afirma el ciudadano que este derecho se quebranta con la proposición acusada, porque:

"[S]e discrimina a estos ciudadanos, por la única razón de su origen familiar, sin que con este trato desigual (...) se garantice el interés general y la moralidad pública, por las razones también expuestas en la demanda.

Y se vulnera el derecho a la igualdad, pues si se consultan las otras normas constitucionales y legales que regulan las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos se concluye que mientras los cónyuges, compañeras o compañeros permanentes y quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular pueden ser nombrados como ministros, superintendentes, jefes de departamentos administrativos y embajadores, que son cargos de mucha más jerarquía, y en general en cualquier cargo de nivel nacional, quienes por razón de su profesión o preferencia deseen desempeñarse como Comisionados de Televisión, no pueden hacerlo por la única razón de que son familiares de estas personas".

Así, para el demandante, la razonabilidad y proporcionalidad de una limitación de éste tipo, debe estar referida a la prevalencia de los principios propios de la función administrativa y fundada en razones que permitan suponer que tal función pública puede verse afectada. Como estos requisitos no se desprenden de la proposición que se demanda, solicita que se declare inconstitucional el literal e) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, en relación con el literal a) de la misma norma.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES

1. Ministerio de Comunicaciones

El ciudadano Carlos Darío Camargo de la Hoz, actuando en representación del Ministerio de Comunicaciones, solicita la exequibilidad de la proposición jurídica acusada.

Para el Ministerio, si bien en la demanda original el actor atacaba aparentemente los literales a) y e) del artículo 9 acusado, en la corrección "es claro que ella apunta solamente a éste último", lo que a su juicio implica una división ilógica del argumento, dado que:

"[La] relación de los cargos del literal a) con el nombramiento de un comisionado de la junta directiva de la CNTV, aplica directamente a dicho literal, pero el actor trata de limitarlo exclusivamente a su extensión a los familiares de los servidores de que trata ese literal a) lo que produce una división del argumento que es ilógica. Es decir, debieron demandarse ambos literales por la unidad que suponen frente al argumento, pero ya que el actor hizo la división, a ello se atenderá la contestación del Ministerio de comunicaciones".

Así, inicia su intervención el apoderado del Ministerio, señalando que la Corte Constitucional ya reconoció la importancia de la dirección del servicio público de televisión en la sentencia C-350 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), por lo que enfatiza en que no es lo mismo ser Comisionado Nacional de Televisión que asumir otros cargos de jerarquía comparable, en la medida en que el servicio público involucrado es el de mayor poder de penetración e impacto que tiene la sociedad moderna.

Las funciones de la Comisión Nacional de Televisión, a diferencia de lo que sostiene el actor, tienen efectos directos tanto en el ámbito nacional como en el territorial incluso de manera específica y no general, pues existen concesiones de televisión de nivel zonal o comunitario. De hecho, en el artículo 18 de la Ley 182 de 1995² que regula este servicio, se reconoció precisamente que la televisión se clasifica según los niveles de cubrimiento del servicio, y en el artículo 22 de la misma Ley³, se dijo que existiría televisión de carácter zonal, regional y local. Además, la Comisión Nacional de Televisión, fuera de tener amplísimas funciones en materia de televisión, cuenta con facultades precisas respecto de operadores de todos los niveles, incluyendo facultades sancionatorias. Tales competencias, se extienden también a todos los ámbitos territoriales, y se expresan en el numeral 5 de la Ley 182 de 1995, en facultades que van desde la clasificación de las diversas modalidades de televisión, hasta la investigación y sanción de concesionarios, operadores y contratistas.

De allí que un miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, sí tenga herramientas para incidir en los asuntos territoriales, a través del control que ejerce sobre la televisión del nivel respectivo, situación que estima el Ministerio suficiente, para justificar la necesidad de la norma acusada.

En el mismo sentido, la inhabilidad impugnada no se funda únicamente en el hecho de que los miembros de Corporaciones Públicas de que trata la norma tengan o no relación con la designación del comisionado. Las inhabilidades, para el interveniente, se justifican por diferentes motivos. En este caso, también por las atribuciones, competencias y responsabilidades que le fueron asignadas a la Comisión Nacional de Televisión en los términos descritos y en los diversos niveles territoriales.

Por ende, resaltando la sentencia C-311 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), considera el interveniente que en el caso de la Comisión Nacional de Televisión, es la ley la que define la organización y funcionamiento de esa entidad, y es el Congreso a quien compete libremente determinar las inhabilidades correspondientes. Por lo anterior, como el legislador tiene como únicos límites en su regulación los que fija la Carta, y la razonabilidad de la inhabilidad está fundada en el hecho de que los comisionados de televisión sí tienen funciones directas en el nivel territorial, solicita que se tengan en cuenta en el análisis la sentencia C-711 de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz) y que se declare exequible el literal e) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, en relación con el literal a) mencionado del mismo precepto acusado.

2. Comisión Nacional de Televisión

El ciudadano Jorge Alirio Mancera Cortes, actuando en representación de la Comisión Nacional de Televisión, en adelante la CNTV, luego de precisar las funciones y atribuciones de la Junta Directiva de la Comisión y las determinaciones de la ley, afirma que la proposición normativa demandada vulnera el derecho al trabajo, a escoger profesión u oficio y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos de los ciudadanos involucrados, en la medida en que no hay razón de interés general, de cumplimiento de los fines del Estado o de moralidad pública, transparencia, etc., que justifique la restricción que impone la proposición que se acusa, ya que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tienen injerencia alguna en la elección o designación de los Comisionados de Televisión.

Para la CNTV, la inhabilidad consagrada en el literal e) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995 con respecto a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular del literal a), encontraba su justificación cuando los literales c) y d) originales del artículo 6º de la misma ley permitían la designación de un miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión por parte de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, respectivamente⁴. Sin embargo, esos apartes específicos del artículo 6º fueron retirados del ordenamiento por la Corte Constitucional en la sentencia C-497 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) que los declaró inexequibles, y posteriormente el artículo 6º fue igualmente modificado por el artículo 1º de la Ley 335 de 1996⁵, de manera tal que para la CNTV que ya no existe actualmente justificación alguna para la inhabilidad descrita, porque las competencias de la Junta Directiva son completamente autónomas. Dijo la Comisión sobre esta situación, lo siguiente:

"Teniendo en cuenta la sentencia de la Corte Constitucional citada y la modificación del artículo 6º de la Ley 182 de 1995, por el artículo 1 de la Ley 335 de 1996, es claro que las funciones que se le atribuyen a la Comisión Nacional de Televisión y las que adopta la Junta Directiva en ejercicio de las mismas son completamente autónomas, es decir no permiten la injerencia de las corporaciones públicas, por lo tanto, la restricción establecida para desempeñar el cargo de miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, por parte del cónyuge, compañera o compañero permanente o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los miembros de las corporaciones públicas, no sería razonable ni proporcional, puesto que el fin de esta se reitera, era que los parientes de los miembros de las corporaciones públicas, especialmente de los representantes a la Cámara y Senadores de la Republica, no pudieran integrar la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión".

La anterior consideración se refuerza a nivel territorial según la Comisión, en atención a lo prescrito por el artículo 292 de la Carta, en la medida en que la propia Constitución les confirió a las entidades territoriales un tratamiento especial, estableciendo que las inhabilidades operarían solamente respecto de la entidad territorial de la que forman parte.

Por los motivos previamente enunciados, solicita entonces que se declare inexequible la restricción establecida a los parientes de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular para ser elegidos parte de la Junta Directiva de la Comisión, en el caso de las personas señaladas en el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario

El ciudadano Alejandro Venegas Franco, en su calidad de decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario, intervino en el proceso de la referencia con el propósito de solicitar la exequibilidad condicionada de la proposición jurídica acusada.

En efecto, con respecto a la solicitud del demandante de que se declare inconstitucional el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995 en relación con el alcance del literal a) del mismo, en lo que concierne a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular diferentes a los congresistas, considera el interveniente, en primer lugar, que la Comisión Nacional de Televisión es un órgano constitucionalmente autónomo sometido a un régimen legal especial, cuya dirección está a cargo de la Junta Directiva, constituida por 5 miembros, en cuya provisión intervienen el Presidente de la República, los canales regionales de televisión, las ligas de televidentes y asociaciones de padres de familia, así como las facultades de comunicación social y los gremios.

En segundo lugar, estima que los miembros de las corporaciones de elección popular no tienen ningún tipo de injerencia ni en el establecimiento del régimen jurídico de la Comisión, ni en el proceso para la designación de los miembros de su junta directiva, por lo que luce desproporcionado que el cónyuge, compañera/o permanente o quienes sean parientes en cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los diputados, concejales y ediles, por esa sola circunstancia, se encuentren inhabilitados para desempeñarse como comisionados.

En ese orden de ideas, la inhabilidad establecida por el legislador carece de razonabilidad y proporcionalidad para el interveniente, ya que con ella se afecta sin justa causa el derecho al trabajo de las personas involucradas, quienes potencialmente, si no concurren en alguna otra causal de inhabilidad, tendrían vocación para el desempeño de ese cargo.

Por lo anterior, el Decano de Derecho de la Universidad del Rosario concluye, que la disposición acusada, en cuanto se refiere a los miembros de las corporaciones de elección popular del nivel territorial, no se ajusta a las previsiones constitucionales. Por ende, a su juicio se impone que la Corte dicte un fallo modulado indicando que la inhabilidad establecida en el literal e) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, en relación con el literal a), únicamente cobija a las personas allí relacionadas frente a los miembros del Congreso de la República, pero no respecto de los demás miembros de las corporaciones de elección popular del nivel territorial.

2. Intervención del Ciudadano Juan Manuel Charry Urueña

En concepto del ciudadano, en el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995 en relación con el literal a), se estableció una inhabilidad para los

familiares de los miembros de las corporaciones públicas cuyo objeto era, en su momento, que no hubiera nepotismo por parte de los miembros de tales corporaciones - en especial de los Representantes a la Cámara y Senadores-, en la designación de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, ya que tenían la facultad de elegir un comisionado originalmente, en virtud del artículo 6º de la Ley 182 de 1995. Ese artículo le daba la potestad a la Cámara y Senado de elegir un miembro de la Junta, de ternas enviadas por las asociaciones de profesionales o las ligas o asociaciones de televidentes respectivamente.

En la sentencia C-497 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes), la Corte hizo referencia a la separación de ramas de poder público y a las restricciones en el ámbito de la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión y declaró inexequible esa injerencia del Congreso en la designación de los miembros de la Comisión. Por lo tanto, a juicio del interveniente, la inhabilidad establecida en el literal e) del artículo 9º, una vez declarada la inexequibilidad de esa específica función electoral de las Cámaras legislativas en relación con el nombramiento de miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, se hace innecesaria, dado que los miembros de las corporaciones públicas no tienen ninguna participación en la designación de la Junta Directiva de la CNTV.

Por lo tanto, al ser desproporcionada la inhabilidad frente a las personas que siendo familiares de los miembros de las corporaciones públicas aspiran a ser miembros de la Comisión Nacional de Televisión, se restringe sin necesidad su derecho al acceso a cargos públicos, al trabajo y a la igualdad.

En ese orden de ideas, considera que tanto las funciones que se le atribuyen a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, como las decisiones que se adoptan, son completamente autónomas de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 182 de 1995, por lo que no permiten la intervención en ningún sentido de las corporaciones públicas, de manera tal que la restricción establecida para ser miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional, es irrazonable y desproporcionada.

A su vez, recuerda el ciudadano que en la sentencia C-311 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), se estudió el tema de las inhabilidades, y se dijo que las inhabilidades deben considerarse únicamente en el ámbito de acción de la localidad, por lo que interpretarlas en sentido extensivo es a juicio del interveniente, irracional. Así:

"Las inhabilidades para los parientes de los miembros de las juntas administradoras locales sólo tienen aplicación en el ámbito territorial del servidor y no en las entidades del orden nacional como lo señala el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995. (...) Por el contrario, interpretar una inhabilidad de un miembro de la Junta Directiva de la Comisión de Televisión de manera extensiva, por tener un pariente en una corporación pública, resultaría irrazonable y desproporcionado".

En atención a los anteriores argumentos, solicita que se declare inexequible el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995.

3. Intervención del ciudadano Germán Rodríguez Villamizar

A juicio del señor Rodríguez Villamizar, la inhabilidad propuesta para los parientes de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular que aspiran a ser miembros de la Comisión Nacional de Televisión es irracional y desproporcionada, por cuanto restringe sin necesidad su derecho al acceso a cargos públicos, al trabajo y a la igualdad.

Para el ciudadano, el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995, es constitucional con respecto a los literales b), c) y d) de ese precepto. Pero no lo es frente al literal a) del artículo 9º, por lo que "*la declaratoria de inexequibilidad del literal a) de la citada norma, soluciona el problema de constitucionalidad que se plantea en la demanda*". En su defecto, solicita que se declare la constitucionalidad condicionada del literal a) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995, en el sentido de que dicha inhabilidad solo resulta aplicable respecto del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y no frente a los miembros de los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales y las Juntas Administradoras Locales.

Así, en lo concerniente a la inhabilidad prevista en el literal e) en relación con el literal a) del mismo artículo, afirma que tal inhabilidad tiene un ámbito territorial de aplicación, por lo que las funciones que se le atribuyen a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión y las decisiones que se adoptan en virtud del artículo 12 de la Ley 182 de 1995, son autónomas y no permiten la injerencia de esas corporaciones públicas en su gestión. De tal manera que la restricción de acceso para los parientes de las personas descritas, a la Junta Directiva de la CNTV, resulta desproporcionada. Igualmente afirma que:

"No se encuentra que pueda existir alguna afectación de la transparencia de la función de comisionado por el hecho de que el aspirante tenga vínculos de parentesco con un miembro de una corporación pública de elección popular".

La única justificación posible se derivaría a juicio del ciudadano, del mecanismo de composición de la Junta Directiva previsto por el artículo 6º de la Ley 182 de 1995, en el que intervenían tanto la Cámara de Representantes como el Senado. Sin embargo, esa participación se declaró inexequible en la sentencia C-497 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Con todo, sostiene que no tiene ninguna justificación que esa inhabilidad se predique de haber sido miembro o tener parentesco con los integrantes de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Municipales o de las Juntas Administradoras Locales, en la medida en que tales personas carecen de relación alguna con las funciones asignadas a la CNTV. Estima además, que la inhabilidad prevista en el literal a) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995 es indeterminada en el tiempo, lo que la hace desproporcionada. También sostiene que es genérica y que esa característica desconoce que las inhabilidades relacionadas con niveles territoriales operan, - a diferencia de aquellas del nivel nacional -, según el ámbito territorial en donde debe ejercerse la función pública, por lo que asegura que bajo estos supuestos es procedente el cargo de violación

del artículo 13 de la Carta.

En atención a estas consideraciones, solicita que se declaré la exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995. Esto es, que se señale que procede la inhabilidad respecto de los miembros del Senado y Cámara, frente a quienes estima que resulta proporcional, pero que se precise que no se aplica en relación con los miembros de las corporaciones públicas del orden territorial, como son los concejos municipales, las asambleas y las juntas administradoras locales, por las razones expuestas.

4. Intervención del ciudadano Nicolás París Vélez

El señor Nicolás París Vélez, presentó extemporáneamente un escrito ciudadano en el que coadyuva la demanda de la referencia. En él aduce que las inhabilidades previstas en los literales a) y e) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995 han perdido la finalidad y razón de ser con la sentencia C-497 de 1995, por lo que son a su juicio irrazonables y desproporcionadas. Así, afirma que la Corte debe declararlas inexequibles o en su defecto proferir una sentencia condicionada, caso último en el que solicita excluir la aplicabilidad de la inhabilidad a los miembros de elección popular de las entidades territoriales, esto es, a los diputados, concejales, ediles, gobernadores y alcaldes.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, en concepto No 4344 del 17 de julio de 2007, solicita que se declare exequible el literal e) del artículo 9 de la Ley 185 de 1995 en relación con el literal a) de la misma norma, por los cargos relacionados con la presunta violación de los artículos 13, 25, 26 y 40 numeral 7º de la Carta.

De las citadas disposiciones se infiere que el cónyuge, compañera o compañero permanente, o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, no pueden integrar la Junta Directiva de la CNTV.

El director del Ministerio Público inicia su análisis señalando, en primer lugar, que la naturaleza de la Comisión Nacional de Televisión exige que su Junta Directiva sea la que dirija la institución de manera autónoma, como lo exige la Carta. Desde esta perspectiva, para el Ministerio Público, la norma no es irrazonable ni desproporcionada en la medida en que lo que pretende la proposición acusada,

"[E]s evitar que la actividad del cónyuge, compañera o compañero permanente o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de cualquiera de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, en su condición de miembro de la Junta Directiva de la CNTV, pueda influir a través de ese medio de comunicación masiva, en la comunidad nacional y regional para satisfacer los intereses políticos de sus parientes, en perjuicio del interés general (artículo 1º superior) y desconociendo el principio de moralidad e imparcialidad que debe observarse en el ejercicio de la función pública (artículo 209 de la Carta Política). Desde este punto de vista, se trata de una medida razonable y proporcional al fin perseguido por el legislador, que no menoscaba los derechos al trabajo, a escoger libremente profesión y oficio y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, sino que los limita en aras de salvaguardar bienes públicos tales como la imparcialidad y la moralidad administrativa.

Por otra parte no puede olvidarse que según el artículo 114 de la Carta corresponde al Congreso "ejercer el Control Político sobre el Gobierno y la administración" que en este caso concreto se traduciría en la fiscalización de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión por parte de una Corporación de la cual forman parte sus cónyuges o parientes cercanos, lo cual menguaría la imparcialidad que debe existir en este tipo de actividades.

En cuanto a la presunta violación del principio de igualdad que propone el actor, considera el Ministerio Público que un trato diferente no siempre implica la violación del principio de igualdad. En el caso concreto, no es posible realizar una comparación entre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de cualquier servidor público en abstracto y el aplicable a los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, toda vez que, ese es un examen que debe hacerse en concreto. Por consiguiente, afirma el Ministerio Público que no puede atribuirse a la proposición acusada, una violación del derecho a la igualdad en los términos previstos por el demandante.

En ese sentido, si bien los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no intervienen en la designación o elección de los miembros de la Junta Directiva de la CNTV, estos sí pueden llegar a influir, a través de la televisión, en la opinión pública local con el propósito de favorecer los intereses políticos de sus parientes, por lo que la proposición jurídica acusada encuentra plena justificación constitucional.

Solicita entonces el Procurador que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de la disposición jurídica atacada.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1.1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta, el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de la referencia.

2. Consideración previa. La proposición jurídica acusada

2.1. La inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995 reza textualmente que no podrán pertenecer a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión:

"El cónyuge, compañera o compañero permanente, o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de *cualquiera de las personas cobijadas por las inhabilidades previstas en los literales anteriores*".

El literal a) de ese mismo artículo, - que establece una de tales inhabilidades previas-, señala que no podrán integrar tampoco la Junta Directiva de la CNTV, los "*miembros de las Corporaciones públicas de elección popular*".

La proposición jurídica atacada por el actor en el caso concreto es entonces la que se desprende de la interpretación sistemática de los literales e) y a) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995, que indica que no podrán ser miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, en tales términos:

"El cónyuge, compañera o compañero permanente, o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de *los miembros de las Corporaciones públicas de elección popular*".

2.2. Algunos de los intervenientes, sin embargo, consideran que es necesario ampliar el estudio de la acción pública de la referencia a la inhabilidad en sí misma considerada prevista en el literal a) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, por estimar que un pronunciamiento respecto del literal e) indicado exige, por unidad normativa, una decisión sobre el literal a) del mismo precepto.

Con todo, teniendo en cuenta que la Corte carece de competencia para adelantar de oficio el estudio de disposiciones no acusadas por los ciudadanos, y que la figura de la unidad normativa es excepcional, se aclara que ésta sólo procede cuando:

"(...) es necesaria para evitar un fallo inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado⁶."

Así las cosas, considera la Sala que en este caso concreto la proposición jurídica invocada como inconstitucional por el accionante, es el literal e) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, integrado con el literal a) del mismo precepto. Tal proposición jurídica a juicio de la Sala, y a diferencia de la solicitado por algunos de los intervenientes, surge naturalmente de una lectura sistemática del artículo 9º parcialmente acusado, haciéndose evidente un contenido e identidad propios que permiten su plena confrontación constitucional. De hecho, aunque la inhabilidad descrita se encuentra ligada con otros contenidos jurídicos del mismo precepto, lo cierto es que cada uno de los literales que conforma el artículo 9º de la Ley 182 de 1995, exige una específica confrontación constitucional, en la medida en que ofrecen supuestos normativos independientes. El literal a) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, se refiere entonces a la inhabilidad específica de los *miembros de las corporaciones públicas de elección popular* de integrar la Junta Directiva de la CNTV, mientras que el literal e), en relación con el a) de ese precepto, se refiere a la inhabilidad de *los cónyuges, compañeros (ras) o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil* de tales miembros, de formar parte de esa Junta Directiva, por lo que se trata de dos supuestos normativos distintos.

En consecuencia, ante la posibilidad de adelantar una confrontación constitucional efectiva de la proposición jurídica acusada, estima la Sala que la proposición normativa demandada es suficiente por sí misma para realizar la confrontación constitucional propuesta por el accionante, sin que se requiera llevar a cabo una unidad normativa que exija además el estudio de una inhabilidad independiente prevista en el numeral a) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995.

De allí que *prima facie*, la inhabilidad a ser juzgada por parte de esta Corporación deba ser la que se ha acusado, como lo propuso el demandante.

2.3. Ahora bien, verificados los cargos presentados por el actor, las intervenciones ciudadanas y el concepto del señor Procurador respecto de la inhabilidad que se desprende del literal e) leído sistemáticamente con el literal a) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, evidencia la Sala que las acusaciones del demandante se circunscriben además, a unos supuestos específicos que se desprenden de la proposición jurídica acusada y no respecto de todas las hipótesis que se derivan de ella.

En efecto, los cargos del ciudadano se limitan a considerar que la proposición jurídica demandada resulta inconstitucional respecto de los "*parientes de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular de carácter territorial*", entre los que cita a los "*diputados, concejales o ediles*", sin hacer referencia alguna a los demás miembros de corporaciones públicas de elección popular del nivel nacional.

Sobre el particular recuerda la Sala que *son miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular*, los Senadores y los Representantes a la Cámara (Congreso de la República); los Diputados (Asambleas Departamentales), los Concejales (Distritos y Municipios) y los Ediles (Juntas Administradoras Locales), por lo que en cada uno de estos casos, la inhabilidad propuesta para formar parte de la Junta Directiva de la CNTV se extiende al "*cónyuge, compañera o compañero permanente, o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil*" de estas distintas corporaciones de elección popular, en las diferentes hipótesis que surgen de la proposición jurídica acusada.

Reconocida entonces esta aproximación específica del demandante y antes de entrar en el análisis de fondo, debe la Corte determinar en concreto sobre cuáles aspectos normativos de la proposición jurídica expuesta, recaerá el juicio de constitucionalidad que adelantará esta Corporación.

2.4. Así las cosas, revisadas entonces las hipótesis que se desprenden de la proposición jurídica acusada, - esto es del literal e) del artículo 9º demandado, leído junto con el literal a) del mismo -, y confrontados a su vez los cargos de la demanda, concluye esta Corporación que el actor

no presentó acusación alguna contra la inhabilidad relacionada con los parientes de quienes son miembros de las corporaciones públicas de elección popular del nivel nacional, esto es, los parientes de los Senadores y Representantes a la Cámara. De hecho, no suministró el actor argumento alguno para que la Corte emitiera un pronunciamiento de fondo respecto de esa específica hipótesis normativa que se deriva de la proposición acusada.

En consecuencia, el análisis de constitucionalidad que adelantará esta Corporación, se contraerá a resolver los cargos de inexequibilidad dirigidos exclusivamente contra el literal e) del artículo 9º de la Ley 182 de 1995, en lo que respecta a "*los miembros de las corporaciones públicas de elección popular de carácter territorial*" aspectos sobre los que recaen en concreto las acusaciones del demandante, sin perjuicio de que se aluda a los congresistas, cuando ello fuere necesario.

3. El problema jurídico

3.1. Correspondrá a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿La inhabilidad para formar parte de la Junta Directiva de la CNTV impuesta a los parientes de "*los miembros de las corporaciones públicas de elección popular de carácter territorial*", vulnera el derecho a la igualdad así como el derecho al acceso a cargos públicos, en armonía con el derecho al trabajo, de estas personas?

Para resolver esta inquietud, la Corte Constitucional deberá analizar los siguientes aspectos relevantes: (i) La naturaleza y el régimen de la Comisión Nacional de Televisión. (ii) La competencia del legislador para definir inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos y sus límites y fundamentos, así como (iii) los alcances de la inhabilidad del literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995, en relación con el literal a) de la misma disposición acusada, respecto de los "*miembros de las corporaciones públicas de elección popular de carácter territorial*", en el caso concreto. Analizados estos aspectos, revisará la Sala los cargos concretos del demandante.

3.2. Entra pues la Corte a precisar los alcances de la naturaleza de la Comisión Nacional de Televisión, su misión institucional y las características genéricas de sus competencias constitucionales y legales.

4. Breve alusión a la naturaleza y al régimen de la Comisión Nacional de Televisión

4.1. La televisión es un servicio público cuya titularidad, reserva, control y regulación corresponde al Estado, en los términos del artículo 365 de la Carta.⁷

En cuanto a su impacto, esta Corporación ha destacado en otras oportunidades como características especiales del servicio público de televisión, (i) su significativa influencia social; (ii) su gran capacidad de penetración y (iii) su incidencia en los procesos de consolidación o debilitamiento de las democracias⁸, en atención al indudable influjo de este servicio en la opinión pública. Por ello el constituyente otorgó el diseño de la política pública en televisión al legislador y la regulación y ejecución correspondiente, a un organismo autónomo, que es el que se denomina conforme a la ley, Comisión Nacional de Televisión.

4.2. La Comisión Nacional de Televisión, en adelante CNTV, es entonces un organismo de derecho público, con personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y técnica⁹, sujeto a un régimen legal propio de acuerdo con el artículo 76 de la Carta. Es un organismo creado por la Constitución para dirigir la política que en materia de televisión defina la Ley, así como para ejercer la intervención estatal en el espectro electromagnético. Está regulada por la Ley 182 de 1995, como una entidad a la que le compete, entre otras funciones, formular planes, promover estudios, y en general cumplir con las tareas propias de un ente regulatorio y de control del servicio público de televisión, a fin de asegurar el propósito constitucional descrito, teniendo como órgano de dirección a su Junta Directiva.

El artículo 4º de la ley 182 de 1995 señala precisamente que compete a la CNTV:

"Ejercer, en representación del Estado, la titularidad y reserva del servicio público de televisión, dirigir la política de televisión, desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con el servicio público de televisión de acuerdo con lo que determine la ley; regular el servicio de televisión; e intervenir, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético utilizado para la prestación de dicho servicio, con el fin de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, y evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley."

La autonomía que la Constitución le otorga a la Comisión Nacional de Televisión encuentra su fundamento en el interés de garantizar que la gestión de ese bien público de primer orden (Art. 75 C.P), se lleve a cabo de acuerdo con la ley, libre del control e injerencia del Gobierno o de grupos de interés.¹⁰ En términos de la sentencia C-497 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es entonces,

"[Un] simple rasgo fisonómico de una entidad pública descentralizada. En dicha 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 siempre 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".¹¹

En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha descrito tal autonomía como una "garantía institucional"¹² que le permite a la CNTV desarrollar sus funciones a salvo de presiones políticas o económicas y lejos de la influencia de los gobiernos, dado que "*abriga el derecho de la sociedad a que la televisión no sea controlada por grupos de interés, [y se ofrezca] a todos los ciudadanos de manera independiente, democrática y pluralista*".¹³ Es por ello que la autonomía representa para la Comisión Nacional de Televisión un rasgo necesario de su naturaleza institucional, sin el cual no le sería posible desarrollar a plenitud su objeto jurídico.¹⁴

4.3. De otro modo, ha advertido esta Corporación que cuando se habla de autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, ella se verifica especialmente respecto de las autoridades administrativas del Estado -y, por extensión, frente a cualquier organismo, entidad o grupo de presión capaz de incidir en la adopción de medidas concretas¹⁵-, pero no necesariamente respecto del Legislador, en la medida en que la CNTV está sometida claramente a las determinaciones de la ley, en virtud de la Carta.

En efecto, la autonomía administrativa, patrimonial y técnica que se predica de la Comisión, no implica que como entidad ella se encuentre desligada del ordenamiento jurídico o incluso del resto de la estructura del Estado. Su autonomía significa simplemente que el ejercicio de sus funciones se adelanta con independencia de las demás entidades que no tienen injerencia sobre ella, como es el caso de las autoridades administrativas, pero con sujeción a la voluntad de la Ley de acuerdo a lo prescrito por los artículos 76 y 77 superiores. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha recordado que:

"... la autonomía entregada por la Carta a la entidad encargada del manejo de la televisión, no le da el carácter de órgano superior del Estado ni le concede un ámbito ilimitado de competencias, pues cualquier entidad pública por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley."¹⁶

4.4. En desarrollo de tal autonomía, la Comisión Nacional de Televisión goza además de una potestad normativa que le permite ejercer la función de "regulación" de la televisión nacional. Así lo dispone expresamente el inciso 2º del artículo 77 constitucional al señalar que la "televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio." Para esta Corte, la potestad de regulación de la Comisión Nacional de Televisión desplaza entonces la facultad reglamentaria del Presidente de la República en la materia¹⁷, de forma tal que la Comisión se integra en el grupo de organismos estatales que tienen potestad normativa en las áreas específicamente señaladas por el constituyente¹⁸. Sin embargo, la Comisión Nacional de Televisión tampoco puede "sustituir al legislador en la determinación de la política de televisión ni en lo relativo a su propia organización y funcionamiento"¹⁹, porque como se dijo, tales facultades son expresamente asignadas a la ley, según lo enunciado en la Carta.

4.5. En lo que respecta a la organización interna de la CNTV, es claro que es igualmente la ley la que puede determinar lo relativo a su organización y funcionamiento, de acuerdo con los parámetros fijados en los artículos 76 y 77 de la Carta.

El artículo 77 de la norma superior establece que la dirección y ejecución de las funciones de la Comisión están a cargo de una Junta Directiva, integrada por cinco (5) miembros, de los cuales dos serán designados por el gobierno y otro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión. La ley, que conforme a ese artículo constitucional debía regular lo demás sobre su periodo fijo, sobre el nombramiento de los demás miembros y sobre la organización y funcionamiento de la entidad, ha determinado que los miembros de la Junta Directiva serán elegidos o designados por un periodo de (2) años, reelegibles hasta por el mismo periodo,²⁰ de la siguiente manera (Art. 6º de la Ley 182 de 1995):

- a. Dos miembros serán designados por el Gobierno Nacional.
- b. Un miembro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión, según reglamentación del Gobierno Nacional para tal efecto.
- c. Un miembro de las asociaciones de profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas con personería jurídica vigente 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 lo hace el Presidente de la República.
- d. Un miembro por las ligas y asociaciones de padres de familia, ligas de televidentes, facultades de educación y de comunicación social de las universidades legalmente reconocidas y con personería jurídica vigente. Elegidos democráticamente entre las asociaciones indicadas. (Subrayas fuera del original).

Quienes sean elegidos como miembros de la Junta Directiva de la CNTV tendrán entre sus atribuciones legales (Art. 12 de la Ley 182 de 1995), las siguientes: (a) Adoptar las medidas necesarias para desarrollar el objeto y las funciones constitucionales y legales de la entidad.²¹ (b) Fijar las tarifas, tasas y derechos a que se refiere la Ley. (c) Asignar las concesiones para la operación del servicio público de televisión, así como adjudicar y celebrar los contratos de concesión de espacios de televisión y, en general, autorizar al Director para la celebración de los demás contratos de acuerdo con la ley. (d) Aprobar y suscribir antes de su vencimiento, la prórroga de los contratos de concesión de espacios de televisión abierta de Inravisión, para lo cual las entidades concedentes cederán previamente dichos contratos a la Comisión Nacional de Televisión. (e) Adoptar los Estatutos de la entidad. (f) Aprobar y revisar periódicamente el presupuesto anual de la Comisión Nacional de Televisión que le sea presentado por el Director. (g) Determinar la planta de personal de la entidad, creando, suprimiendo o fusionando los cargos necesarios para su buena marcha, fijando las correspondientes remuneraciones y el manual de funciones sin más requisitos que los de sujetarse a las normas que el Congreso expida para la estructura de la administración central. (h) Sancionar, de conformidad con las normas del debido proceso y con el procedimiento previsto en la ley, a los operadores del servicio, a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por transgresión de las disposiciones legales y reglamentarias o de las de la Comisión, relacionadas con el servicio. (En tales casos, en virtud del literal d) del artículo 5 de la ley, la Junta Directiva de la Comisión es quien decide en segunda instancia). (i) Reglamentar de modo general las condiciones y requisitos que deben cumplir los acuerdos que celebren los concesionarios de espacios de televisión y los contratistas de televisión regional para modificar, el carácter y la modalidad de los espacios de que son titulares, la franja de audiencia, los horarios de emisión y la duración de los programas, entre otros; (j)

Convenir con el Instituto Nacional de Radio y Televisión y con la Compañía de Informaciones Audiovisuales la manera como habrá de garantizarse la continuidad temporal del servicio en caso de suspensión, caducidad o terminación de los contratos con los operadores zonales o con los concesionarios de espacios de televisión; (k) Establecer las condiciones para que los canales regionales de los que hagan parte entidades territoriales de zonas de frontera puedan asociarse, en condiciones de reciprocidad y observando los acuerdos y tratados internacionales de integración y cooperación, con entidades territoriales del país vecino, para la prestación del servicio público de televisión, entre otras.

Las decisiones de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión son colegiadas, y se adoptan bajo la forma de Acuerdos, si son disposiciones de carácter general, o de resoluciones, si son decisiones de carácter particular (Art. 12 Ley 182 de 1995). Los estatutos definen cuáles de estos actos, para su aprobación, requieren del voto favorable de la mayoría calificada de sus miembros.

Quienes integren la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, asimismo, tienen el carácter de funcionarios públicos,²² por lo que les son aplicables también las normas generales sobre prohibiciones que rigen para éstos (Art. 8º de la Ley 182 de 1995), sin que ello pueda considerarse violatorio de la autonomía propia de su actividad.²³

4.6. Examinada entonces la naturaleza autónoma de la Comisión Nacional de Televisión, su cometido, sus objetivos, las funciones que debe desempeñar y su composición, revisará la Sala la potestad del legislador en la determinación de las inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de las funciones públicas.

5. La potestad de configuración del Legislador en materia de inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de funciones públicas. Límites y fundamentos

5.1. Las inhabilidades han sido tradicionalmente concebidas como restricciones fijadas por el constituyente o por el legislador, para limitar el acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas, con el propósito de asegurar que la ejecución de las funciones administrativas se realice en condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad.²⁴

De hecho, quienes aspiran al desempeño de funciones públicas, saben que conforme a los principios superiores descritos en los artículos 2º y 209 de la Carta, deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas constitucionales o legales que pueden significar estrictas exigencias o restricciones relacionadas con la moralidad pública o la defensa del interés general, sin que ello pueda entenderse como un desconocimiento a priori del artículo 40-7 superior.²⁵

La finalidad es que las personas elegidas para desempeñar un cargo público ejerzan sus funciones públicas bajo condiciones encaminadas a asegurar la prevalencia del interés general y la efectividad de los principios constitucionales mencionados. Por esta razón, las inhabilidades implican restricciones al acceso a cargos públicos con el propósito de impedir que un comportamiento previo, un cargo anterior o eventualmente un vínculo familiar, afecten la imparcialidad que requiere el ejercicio futuro de la función pública respectiva o le concedan una ventaja a alguien para ser elegido o nombrado en determinado cargo público.

Ahora bien, las inhabilidades tienen más que ver con circunstancias objetivas que impiden que una persona sea nombrada o elegida en un determinado cargo público;²⁶ mientras que las incompatibilidades "se refieren a circunstancias personales de los funcionarios en ejercicio, que la Constitución o la ley consideran lesivas para el recto desarrollo de un cargo público"²⁷.

5.2. El legislador en general, es quien debe determinar las calidades y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades necesarios para desempeñar los empleos públicos, con las limitaciones o excepciones que fije la Carta.²⁸ Para el efecto, goza de un margen de configuración en la materia, por lo que puede "evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de inhabilidad o incompatibilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas".²⁹

Sin embargo, al hacerlo está limitado por lo dispuesto en la Carta Política. Bien puede suceder que la misma Constitución haya fijado explícitamente las inhabilidades para acceder a ciertos cargos o trazado algunos parámetros para el efecto. El legislador también debe respetar los derechos constitucionales involucrados, adoptando para el efecto reglas razonables y proporcionales con el fin propuesto.

Al respecto, la Corte ha precisado que el alcance concreto de la potestad de configuración del legislador, en éste, como en los demás casos, dependerá en parte de la precisión con la que la Constitución haya regulado la institución jurídica de que se trate.³⁰ En efecto, en función del pluralismo político, la soberanía popular, el principio democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (CP arts 1º, 3º, 8º y 150), se entiende que si la Constitución guardó silencio sobre un determinado aspecto es porque ha querido dejar un espacio abierto para las diferentes opciones que podría diseñar el Legislador.³¹

Por ello, dado que el legislador goza de un margen de configuración en el tema, en principio sólo pueden ser declaradas inexequibles aquellas inhabilidades que en forma desproporcionada o irrazonable limiten el derecho de las personas a acceder a un cargo público u otro derecho constitucional.³²

Con base en las razones expuestas procede entonces la Sala a establecer si la inhabilidad impugnada en esta oportunidad por el actor, como límite al acceso de ciertos ciudadanos al cargo de miembros de la Junta Directiva de la CNTV, es contraria a los principios y derechos constitucionales descritos, como lo afirma el demandante.

6. Análisis de la proposición jurídica acusada

6.1. La inhabilidad que se demanda en esta oportunidad, es la enunciada en el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995, en relación con el

literal a) de la misma disposición, respecto de los "miembros de las corporaciones públicas de elección popular de carácter territorial".

En otras palabras, el ciudadano considera inconstitucional la restricción impuesta por el legislador al cónyuge, compañera o compañero permanente, o quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular del orden territorial, de formar parte de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

Los intervenientes que comparten la posición del actor, estiman que (i) los parientes de diputados, concejales y ediles descritos en el literal e) acusado no tienen ninguna injerencia en la elección de los miembros de la Junta Directiva de la CNTV, por lo que carece de justificación y razonabilidad la inhabilidad acusada. Otros, en la misma línea argumentativa, (ii) consideran que la autonomía de la Junta Directiva de la CNTV es total, por lo que los miembros de esas entidades territoriales no tienen ninguna injerencia en el ejercicio de las funciones de la Comisión Nacional de Televisión y no se afecta en consecuencia, la transparencia, moralidad o idoneidad de su función con una designación semejante. En tercer lugar (iii) otros intervenientes afirman que la inhabilidad no sólo carece de razonabilidad sino que es además desproporcionada, porque en el caso de las entidades territoriales, las inhabilidades sólo se pueden aplicar en el ámbito local específico en el que se ejerce la función, por lo que se trata de una inhabilidad indebidamente extensiva, que desconoce el artículo 292 de la Constitución.

El Ministerio de Comunicaciones y la Procuraduría, en contraposición a lo expuesto, consideran que la inhabilidad del literal e) acusado, sí tiene fundamento constitucional, ya que fortalece la autonomía institucional de la Comisión Nacional de Televisión liberándola de intereses políticos y asegurando la transparencia que en materia de televisión debe tener el ejercicio de tal función pública. Para estos intervenientes, las inhabilidades no sólo tienen su fundamento en relación con la potestad de designación de los funcionarios, sino también con el ejercicio mismo de la función pública involucrada, por lo que, si bien los parientes de los diputados, concejales y ediles, en principio, no parecen tener relación alguna en la designación de los miembros de la Junta de la CNTV, no ocurre lo mismo respecto del ejercicio de sus funciones, en donde sí existen nexos importantes a nivel territorial entre unos y otros, que pueden incidir negativamente en el ejercicio de esa actividad.

Para estas autoridades, el hecho de que la Junta Directiva de la CNTV tenga funciones que le permitan desarrollar e implementar el servicio público de televisión a nivel regional, local y comunitario, al igual que celebrar contratos con concesionarios y operadores del mismo orden, y ejercer funciones de control, vigilancia y sanción de los operadores de televisión de esos niveles territoriales, justifica la inhabilidad consagrada en el literal e) respecto de parientes de ediles, concejales y diputados. El propósito, a su juicio, es asegurar que no exista una afectación de la transparencia e imparcialidad necesaria en la gestión de la Comisión, en lo que respecta a la regulación y funcionamiento de la televisión al nivel regional y local. La inhabilidad descrita pretende garantizar que la gestión de estos parientes desde la Junta Directiva de la Comisión, no se utilice para desviar el interés general y satisfacer los intereses políticos de sus parientes en sus respectivas entidades territoriales, desconociéndose con ello los principios de transparencia y moralidad de dicha función pública.

6.2. Sobre el particular, considera la Sala Plena, lo siguiente: (i) En el caso de la Comisión Nacional de Televisión, el legislador contaba con un margen de configuración para fijar el régimen de inhabilidades descrito. El artículo 77 de la Carta, en lo concerniente a la configuración interna y régimen de la CNTV, autorizó a la ley para disponer "*lo relativo al nombramiento de los demás miembros [de la Junta Directiva de la CNTV] y regular la organización y funcionamiento de la entidad*", sin fijar mayores restricciones o prohibiciones, por lo que de acuerdo con esas atribuciones constitucionales, éste tenía claramente la capacidad para determinar el régimen de las inhabilidades e incompatibilidades para los miembros de la Junta Directiva de la CNTV que considerara pertinente, en los términos propuestos. En efecto, por la naturaleza autónoma de la CNTV y por sus objetivos, la Constitución no estableció una regla específica sobre las inhabilidades para los miembros de la Junta Directiva de esa entidad autónoma, y dejó al legislador su regulación, por lo que es pertinente suponer que esa regulación en principio, se ajusta a la Carta.

De hecho, los artículos 123 y el 150 numeral 23 superiores, en conjunto con el 77 de la Constitución, permiten al Legislador establecer inhabilidades específicas para los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, pues le corresponde al Congreso proferir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. De allí que podía el Congreso, mediante ley, limitar el derecho de participación consagrado en el artículo 40 superior³³ como en efecto lo hizo, imponiendo una inhabilidad como la propuesta en el artículo 9º literal e) de la Ley 182 de 1995 para el acceso a la Junta Directiva de la CNTV.

(ii) Sin embargo, como se dijo previamente, las inhabilidades por su naturaleza y carácter restrictivo de un derecho constitucional fundamental, han de obedecer a razones que justifiquen la razonabilidad y proporcionalidad de la decisión adoptada por el Legislador. Además, cuando las inhabilidades se aplican a elegidos en el ámbito territorial, es necesario respetar los límites fijados por normas constitucionales específicas. Por lo tanto, es pertinente analizar si la proposición normativa acusada va dirigida a lograr fines constitucionales legítimos, a través de medios idóneos, necesarios y proporcionados y si respeta tales normas constitucionales específicas.³⁴

En lo que respecta a los límites constitucionales específicamente aplicables cuando el legislador regula inhabilidades que comprenden a ediles, concejales y diputados, subraya la Corte que el artículo 292 de la Carta establece lo siguiente. Su inciso primero señala que "los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio". Su inciso segundo indica que "no podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil".

Sobre este punto recuerda la Corte que efectivamente, la jurisprudencia constitucional ha señalado en sentencias como la C-720 de 2004, C-311 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), y C-348 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras, que las inhabilidades previstas en el artículo 49 de la Ley 617 de 2000, modificado por leyes posteriores,³⁵ se aplican para el caso de parientes de diputados y concejales exclusivamente dentro del ámbito territorial de competencia del respectivo servidor y en ese sentido ha condicionado la exequibilidad de las normas acusadas cuyo tenor

era demasiado amplio.³⁶ Por ello claramente se ha concluido que las prohibiciones así previstas surten efectos únicamente dentro del ámbito de competencias territorial del respectivo diputado o concejal, en los términos del artículo 292 de la Carta.

Por lo tanto, analizado el problema jurídico desde el punto de vista de los candidatos a ediles, concejales o diputados, la inhabilidad sólo puede tener efectos dentro del correspondiente ámbito territorial. En este sentido, el literal acusado solo puede comprender a los elegidos en el ámbito territorial de competencia de la CNTV, como ente del orden nacional, es decir, a los parientes de los congresistas. Ello implica que la norma acusada debe ser condicionada para excluir de su ámbito a los parientes de los ediles, concejales y diputados.

No obstante, el problema jurídico puede ser visto desde otra perspectiva, v.gr. la de los integrantes de la CNTV, y no desde el punto de vista de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular del orden territorial. Desde esta perspectiva, se llega a la misma conclusión a la luz de la exigencia de que las limitaciones al derecho a acceder a cargos públicos sean razonables y proporcionadas.

En *primer lugar*, constata la Corte que en principio, los miembros de las corporaciones de elección popular de carácter territorial, esto es ediles, concejales y diputados, no tienen nada que ver con la designación de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión como afirman los intervenientes. 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. A simple vista, el artículo 6º de la Ley 182 de 1995, describe que los nominadores de los miembros de la Junta son, el Gobierno Nacional, los representantes legales de los canales regionales de televisión; las asociaciones profesionales y sindicales de actores, productores y personal relacionado con la televisión; y las ligas de padres de familia, televidentes y facultades de comunicación social. Por consiguiente, es evidente que la existencia de la inhabilidad prevista en el literal e) del artículo 9º acusado, no tiene fundamento alguno desde la perspectiva de la designación de los comisionados.

En *segundo lugar*, tampoco es posible establecer una potencial perturbación de las funciones públicas que desempeña la Junta Directiva de la CNTV en la gestión y regulación de la televisión, por parte de los parientes de diputados, concejales y ediles de cualquier zona del país, ya que como se expresó previamente, las funciones de la Comisión son autónomas y completamente ajenas a una posible interferencia de las entidades administrativas de elección popular descritas.

Con todo, una evaluación desde la perspectiva del eventual uso de las facultades propias de la Junta Directiva de la CNTV para favorecer intereses territoriales a ese nivel, plantea otro tipo de inquietudes.

Sobre el particular recuerda la Corte que preservar la autonomía de la Comisión respecto de intereses políticos o de cualquiera otra índole, es claramente un objetivo constitucional imperioso, para asegurar la transparencia y la prevalencia del interés general en el servicio público de televisión. Por lo tanto, debe preguntarse la Corte si en razón de las funciones propias del cargo, un comisionado de la CNTV podría verse en la situación de poder utilizar la función pública en materia de control y regulación de la televisión para favorecer intereses de su pariente edil, concejal o diputado.

Para responder esta inquietud, encuentra esta Corporación que el servicio público de televisión está clasificado por niveles de cubrimiento y que en la gestión de estos diferentes niveles, tiene injerencia necesariamente la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión. De hecho, el artículo 22 de la Ley 182 de 1995 reconoce como competencia de la Comisión, la definición y clasificación de la televisión por niveles. En aquel denominado de *cubrimiento territorial*, se distinguen distintos tipos de niveles en los que se proyecta la labor de la Comisión:

- a). Televisión nacional de operación pública. Se refiere a las señales de televisión operadas por Inravisión o el ente público pertinente, autorizadas para cubrir todo el territorio nacional;
- b). Televisión nacional de operación privada. Es aquella autorizada como alternativa privada y abierta al público para cubrir de manera permanente las necesidades del servicio y la prestación eficiente y competitiva del mismo en todo el territorio nacional;
- c). Televisión regional. Es el servicio de televisión que cubre un área geográfica determinada, formada por el territorio del Distrito Capital o inferior al territorio nacional sin ser local;
- d). Televisión local. Es el servicio de televisión prestado en un área geográfica continua, siempre y cuando ésta no supere el ámbito del mismo Municipio o Distrito, área Metropolitana, o Asociación de Municipios;
- e). Televisión comunitaria sin ánimo de lucro.

La explotación y operación del servicio de televisión se lleva a cabo en estos diferentes niveles (Art. 36 Ley 182 de 1995) y es competencia de la Comisión determinar las condiciones, requisitos, mecanismos y procedimientos que deben cumplir los aspirantes a concesionarios de los espacios de televisión, en tales niveles, conforme a la ley. Por ello, no parece ajena a un propósito legítimo el que la inhabilidad acusada haya sido configurada en términos amplios para cobijar a todos los parientes, en el grado señalado, de los miembros de cualquier corporación pública, incluidos los integrantes de corporaciones públicas del orden territorial.

(iii) Sin embargo, la conclusión anterior no supone automáticamente que la inhabilidad propuesta se ajuste a la Carta, por cuanto, si bien el objetivo de la inhabilidad es constitucionalmente relevante, es indispensable analizar si ella es idónea, necesaria y no resulta desproporcionada.

En efecto, alegan algunos ciudadanos que según lo prescrito en la Carta, la propia Constitución confirió un tratamiento especial a las entidades territoriales, al determinar que las inhabilidades impuestas para el ejercicio de las funciones territoriales sólo operarían en los lugares donde esas funciones públicas son desempeñadas, sin que pudiesen extenderse a otros ámbitos territoriales, y menos a nivel nacional. Por lo tanto

estiman que la inhabilidad acusada es desproporcionada porque tratándose de una restricción ligada a parientes de funcionarios del orden territorial, se extiende indebidamente al acceso a cargos públicos del orden nacional.

Sobre este punto, reitera la Corte lo dicho en relación con el artículo 292 de la Constitución en el sentido de que las inhabilidades que afecten a parientes de ediles, concejales o diputados se han de circunscribir al respectivo ámbito territorial.

Con todo, desde la segunda perspectiva, de lo que trata la norma que se acusa en esta oportunidad no es de la determinación del régimen de inhabilidades a nivel territorial o local o del alcance de la prohibición de acceso a cargos de ese nivel, sino de una inhabilidad para el desempeño de una función pública del orden nacional, establecida para ser miembro directivo de un organismo constitucional autónomo.

Adicionalmente, la incidencia que el parentesco de diputados, concejales y ediles puede llegar a tener en la gestión de televisión no es automática como la consagración amplia de la inhabilidad lo supone - en el sentido de que su sola presencia no afecta la transparencia e imparcialidad de la función pública indicada - sino que es eventual y de grado, dado que sólo en el hipotético caso de que un miembro de la Junta Directiva de la Comisión tuviera que tomar una decisión circunscrita al espacio geográfico en el que ejerce representación su pariente edil, concejal o diputado, existiría una coincidencia entre la función pública enunciada y el ámbito de competencia del familiar miembro de la respectiva corporación pública territorial. En el resto de las oportunidades, la gestión pública no se vería comprometida en forma alguna. Por tanto, resulta desproporcionado que por esa vía se impida de forma absoluta el acceso de estas personas al ejercicio de funciones públicas cuando el impacto de esa condición en la función pública que se pretende proteger, es remoto y contingente.

En este mismo orden de ideas, cabe recordar que la toma de decisiones de la Junta Directiva de la CNTV es colegiada. En efecto, los contratos de concesión respectivos, son adjudicados por las dos terceras partes de la Junta Directiva de la Comisión (Art. 49 Ley 182 de 1995). La vigilancia sobre la gestión y las posibles sanciones a los operadores o concesionarios, de ser el caso, también corresponden a la Comisión y eventualmente a la Junta Directiva, en segunda instancia. (Art. 5 literal d) de la Ley 182 de 1995). Por ello no es clara la amenaza a la independencia, transparencia e imparcialidad de la Junta Directiva en la toma de decisiones inclusive en el evento en que coincidan las funciones a desempeñarse en cierto ámbito territorial con el área geográfica del edil, concejal o diputado del pariente del Comisionado. Ni siquiera en los casos en que coincidan las funciones territoriales, con el ente al que pertenece el miembro de la corporación pública de elección popular, podría concluirse que por ese simple hecho se está realmente afectando la autonomía de la Comisión o poniendo en peligro los intereses públicos a los cuales debe propender el servicio público de televisión.

No escapa a la Corte que podría llegarse a presentar la situación en la cual, respecto de decisiones atinentes a la televisión comunitaria, un edil y un comisionado puedan ser parientes, en el grado señalado por el literal acusado. O que dicha situación se presente, respecto de decisiones concernientes a la televisión local, entre un concejal y un comisionado. O, inclusive, que eventualmente coincidan un diputado y un comisionado, en el grado de parentesco señalado, cuando se hayan de adoptar decisiones colegiadas concernientes a la televisión regional. Sin embargo, ante tales eventualidades, existen mecanismos menos gravosos que la inhabilidad genérica, para conjurar el posible temor de que intereses políticos en niveles territoriales comprometan los principios que han de regir la función pública que desarrolla la Comisión Nacional de Televisión.

En efecto, los impedimentos o recusaciones, como medios para evitar que miembros de la Junta Directiva, puedan decidir asuntos - en aspectos específicos claramente determinables - relacionados con una localidad en la que eventualmente ejerce funciones representativas un pariente en las condiciones mencionadas, hubieran sido igualmente eficaces y menos gravosos que la inhabilidad genérica enunciada. Así está previsto en las normas legales relacionadas de manera general con el ejercicio de la función pública (Art. 123 C.P.), que no son ajenas a los empleados de la Comisión Nacional de Televisión³⁷ conforme a la Ley 182 de 1995 y a lo expresado previamente. En efecto, dado el deber de asegurar la imparcialidad, la transparencia y la igualdad de la gestión que realizan (Art. 209 C.P), quienes cumplen con las funciones públicas correspondientes deben obligatoriamente declararse impedidos o ser recusados, cuando al "*realizar investigaciones, practicar pruebas, o pronunciar decisiones definitivas*" incurran en las causales que señala la ley (Art. 30 C.C.A.).³⁸ Además, los comisionados que incurran en causal de recusación o de impedimento al momento de adoptar cualquier decisión, incluso de carácter regulatorio o de control, están obligados a declararse impedidos tan pronto adviertan la existencia de la situación que no les permite garantizar la imparcialidad debida.³⁹ En estos casos, ese deber les es exigible de manera obligatoria y no facultativa, so pena de incurrir en faltas disciplinarias en los términos del Código Disciplinario Único (Art. 40 de la Ley 734 de 2004).⁴⁰

En ese sentido, la inhabilidad acusada no es una restricción necesaria ni proporcionada del derecho fundamental a acceder a cargos públicos de personas que tienen parentesco, en el grado señalado, con miembros de corporaciones públicas del orden territorial.

Hace algunos años la Corte llegó a una conclusión semejante en la sentencia C-311 de 2004, cuando afirmó:

"Las inhabilidades para los parientes de los miembros de las juntas administradoras locales sólo tienen aplicación en el ámbito territorial del servidor y no en las entidades del orden nacional como lo señala el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995. (...) Por el contrario, interpretar una inhabilidad de un miembro de la Junta Directiva de la Comisión de Televisión de manera extensiva, por tener un pariente en una corporación pública, resultaría irrazonable y desproporcionado".

Ante esta conclusión, la cuestión que resta determinar es si lo que procede es declarar inconstitucional todo el literal e) acusado o condicionar su exequibilidad mediante una sentencia que excluya de sus ámbitos prohibitivos a los parientes de miembros de corporaciones públicas del orden territorial.

Cuando la Corte ha juzgado normas que consagran inhabilidades que cobijan parientes de miembros de corporaciones públicas de todos los niveles y ha encontrado que la prohibición en ellas establecida restringe inválidamente derechos constitucionales en algunas de las hipótesis

comprendidas por la norma acusada, la sentencia ha condicionado la exequibilidad del precepto demandado. Así sucedió, por ejemplo, en la sentencia C-348 de 2004 ya citada.

Entonces, la Corte condicionaría la exequibilidad del literal e) acusado en el entendido de que éste no comprende a los parientes de los miembros de corporaciones públicas de elección popular del orden territorial, es decir, de las asambleas, concejos y juntas administradoras locales.

Esta solución es la más apropiada también en consideración a que la inhabilidad, *prima facie*, no parece irrazonable o desproporcionada respecto de los parientes de los miembros del Congreso de la República. En efecto, el Congreso ejerce respecto de la CNTV varias competencias de enorme importancia. En el plano del régimen jurídico, el Congreso puede no solo definir el marco legal de la CNTV sino además reformar las normas constitucionales de las cuales depende la existencia misma de dicha comisión. En el ámbito presupuestal, es también el Congreso el órgano que adopta el presupuesto de la CNTV mediante la ley anual correspondiente. Adicionalmente, los miembros del Congreso pueden acudir a los mecanismos de control político respecto de la CNTV.

6.3. Por otra parte, en lo que respecta al cargo de igualdad presentado por el demandante, recuerda la Corte que la igualdad es un "concepto relacional", ya que la Carta prescribe un trato igual entre iguales. En materia de inhabilidades, de hecho, pueden existir diferencias en el acceso a cargos entre unos sujetos y otros, dependiendo las especificidades de cada cargo y sus rasgos distintivos.

El actor señala que el artículo acusado viola el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), al establecer diferencias entre el régimen de inhabilidades de quienes aspiran a ser miembros de la Junta Directiva de la CNTV y los demás regímenes aplicables a otros funcionarios públicos.

Cuando una norma es acusada de vulnerar el principio de igualdad, el demandante debe precisar cuáles son los grupos que se comparan y cuáles son los criterios para efectuar la comparación que conducen a concluir que se violó ese principio.

En el presente evento la acusación del ciudadano es general e indeterminada y no identifica ni el otro grupo de funcionarios, comparable con los comisionados de la CNTV, ni el régimen en concreto a partir del cual pueda contrastarse la disposición acusada. Por ende, la Corte considera que al no plantear los dos extremos objeto de la comparación, el demandante no formuló de manera apta un cargo por violación del derecho a la igualdad y en esa medida se inhibe de pronunciarse de fondo sobre este argumento.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos señalados, el literal e) del artículo 9 de la Ley 182 de 1995 - en relación con el literal a) del mismo artículo - en el entendido de que éste no comprende a los parientes de los ediles, concejales y diputados.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 Artículo 20. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: (...) "3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados". Artículos 6 inciso tercero: " (...) El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo (...).

2 ARTICULO 18. Regla de clasificación. El servicio de televisión se clasificará en función de los siguientes criterios: // a) Tecnología principal de transmisión utilizada; // b) Usuarios del servicio; // c) orientación general de la programación emitida; // d) Niveles de cubrimiento del servicio. // PARAGRAFO. Cada servicio de televisión será objeto de clasificación por parte de la Comisión Nacional de Televisión según los criterios enunciados en este artículo. La entidad podrá establecer otros criterios de clasificación o clases diferentes, para mantener el sector actualizado con el desarrollo de los servicios y los avances tecnológicos.

3 ARTICULO 22. Modificado por la Ley 335 de 1996 artículo 24. Clasificación del servicio en función de su nivel de cubrimiento. La Comisión Nacional de Televisión definirá, y clasificará el servicio así: // 1. Según el país de origen y destino de la señal: // a) Televisión Internacional. Se refiere a las señales de televisión que se originan fuera del territorio nacional y que pueden ser recibidas en Colombia o aquella que se origina en el país y que se puede recibir en otros países; //b) Televisión colombiana. Es aquella que se origina y recibe dentro del territorio nacional. // 2. En razón de su nivel de cubrimiento territorial: //a) Televisión nacional de operación pública. Se refiere a las señales de televisión operadas por Inravisión o el ente público pertinente, autorizadas para cubrir todo el territorio nacional; // b) Televisión nacional de operación privada. Es aquella autorizada como alternativa privada y abierta al público para cubrir de manera permanente las necesidades del servicio y la prestación eficiente y competitiva del mismo en todo el territorio nacional; // c) Televisión regional. Es el servicio de televisión que cubre un área geográfica determinada, formada por el territorio del Distrito Capital o inferior al territorio nacional sin ser local; //d) Televisión local. Es el servicio de televisión prestado en un área geográfica continua, siempre y cuando ésta no supere el ámbito del mismo Municipio o Distrito, área Metropolitana, o Asociación de Municipios; // e) Televisión comunitaria sin ánimo de lucro. // Parágrafo 1º. La Comisión Nacional de Televisión adjudicará mediante licitación pública las concesiones para la operación de las estaciones locales de televisión, de carácter privado, con ánimo de lucro. Lo anterior para todas las capitales de departamento y ciudades que superen los 100 mil habitantes. Para las ciudades de más de un (1) millón de habitantes la Comisión Nacional de Televisión determinará el número plural de estaciones locales de televisión de carácter privado con ánimo de lucro. // Parágrafo 2º. Las estaciones de televisión local con ánimo de lucro podrán encadenarse para transmitir la misma programación, según la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional de Televisión. En todo caso, el encadenamiento no podrá superar el 80% del tiempo de transmisión total. // No obstante lo anterior, las estaciones locales de televisión privada con ánimo de lucro, podrán encadenarse a nivel regional para transmitir eventos cívicos, culturales o deportivos de carácter ocasional, sin que para ello tengan que tramitar previamente ninguna autorización de la Comisión Nacional de Televisión. // Parágrafo 3º. Ninguna persona podrá por sí o por interpuesta persona, participar en la composición accionaria en más de una estación privada de televisión local, sin perjuicio de las demás limitaciones establecidas en la Ley 182 de 1995 en la presente ley. //Quien participe en el capital de una estación local privada de televisión, no podrá participar en la prestación del servicio de televisión de los canales de operación pública o privada.

4 El texto original del artículo 6º de la Ley 182 de 1995, rezaba lo siguiente: "Artículo 6. La Comisión Nacional de Televisión tendrá una Junta Directiva compuesta por (5) miembros, los cuales serán elegidos o designados de la siguiente manera, por un período de cuatro (4) años que coincida con el del Presidente de la República y del Congreso, no reelegibles: //a) Dos (2) miembros serán designados por el Gobierno Nacional; //b) Un (1) miembro será escogido entre los Representantes legales de los canales regionales de televisión, según reglamentación del Gobierno Nacional para tal efecto; //c) Un miembro, de sendas temáticas enviadas por las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas por los siguientes gremios que participan en la realización de televisión: Directores y libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión, de acuerdo con reglamento que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, el cual será escogido por la Cámara de Representantes; //d) Un miembro de sendas ternas enviadas por las ligas y asociaciones de televíidentes que tengan personería jurídica, asociaciones de padres de familia que también tengan reconocida dicha personería, investigadores vinculados a universidades, academias colombianas reconocidas como tales por la ley, de acuerdo con el reglamento que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, el cual será escogido por el Senado de la República. //PARÁGRAFO. Para la elección de los miembros establecidos en los literales c) y d) del presente artículo se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes de las respectivas Cámaras". (Los textos tachados fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-497 de 1995)

5 El artículo 1º de la Ley 335 de 1996 dijo lo siguiente. "El artículo 6º de la Ley 182 de 1995 quedará así: // La Comisión Nacional de Televisión 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 regionales 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 Civil reglamentará y 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 Civil reglamentará y 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 a la actual, al finalizar el período de cuatro (4) años para el cual fueron elegidos y designados sus miembros. (Los apartes tachados fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-350 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz). Los apartes subrayados, fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1044 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz).

6 Sentencia C-320 de 1997.

7 El artículo 1 de la Ley 182 de 1995 reza lo siguiente: "...La televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado..."

8 Sentencia C-497 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

10 Ver Sentencia C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 En esta sentencia se estudiaron los numerales c y d del artículo 6 de la Ley 182 de 1995, que permitían la intervención de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en la elección de los miembros de la Comisión Nacional de Televisión.

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

13 Cfr. Sentencia C-497 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 Sentencia C-445 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara y Sentencia C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

15 Sentencia C-351 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-310 de 1996, M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Ver también, sentencia C-711 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

17 Sentencia C-917 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Sentencia C-226 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

19 Sentencia C-564 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández.

20 Artículo 6º Ley 182 de 1995.

21 Son funciones de la Comisión según el artículo 5 de la Ley 182 de 1995, entre otras: (a) Dirigir, ejecutar y desarrollar la política general del servicio de televisión determinada en la ley. (b) Adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión, incluyendo adelantar investigaciones y poner sanciones a operadores, concesionarios o contratistas cuando haya lugar. (c) Clasificar, de conformidad con la Ley, las distintas modalidades del servicio público de televisión, y regular las condiciones de operación y explotación del servicio. (d) Investigar y sancionar a los operadores, concesionarios de espacios y contratistas de televisión por violación del régimen de protección de la competencia, el pluralismo informativo y del régimen para evitar las prácticas monopolísticas previsto en la Constitución y en la presente y en otras leyes, o por incurrir en prácticas, actividades o arreglos que sean contrarios a la libre y leal competencia y a la igualdad de oportunidades. (Las personas que incurran en estas acciones pueden ser sancionadas por la entidad con multas). (e) Reglamentar el otorgamiento y prórroga de las concesiones para la operación del servicio, los contratos de concesión de espacios de televisión y los contratos de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción de los programas de televisión, así como los requisitos de las licitaciones, contratos y licencias para acceder al servicio, y el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos. (f) Asignar a los

operadores del servicio de televisión las frecuencias que deban utilizar, de conformidad con el título y el plan de uso de las frecuencias aplicables al servicio, e impartir permisos para el montaje o modificación de las redes respectivas y para sus operaciones de prueba y definitivas, previa coordinación con el Ministerio de Comunicaciones. (g) Fijar los derechos, tasas y tarifas que deba percibir por concepto del otorgamiento y explotación de las concesiones para la operación del servicio de televisión. (h) Formular los planes y programas sectoriales para el desarrollo de los servicios de televisión y para el ordenamiento y utilización de frecuencias, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones. (i) Cumplir las decisiones de las autoridades y resolver las peticiones y quejas de los particulares o de las Ligas de Televidentes. (j) Promover y realizar estudios o investigaciones sobre el servicio de televisión y presentar semestralmente al Gobierno Nacional y al Congreso de la República un informe detallado de su gestión. (k) Ejecutar los actos y contratos propios de su naturaleza y que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, para lo cual se sujetará a las normas previstas en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley 80 de 1993 y en las normas que las sustituyan, complementen o adicionen; (l) Suspender temporalmente y de manera preventiva, la emisión de la programación de un concesionario en casos de extrema gravedad. Esta medida deberá ser decretada mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Junta de la Comisión Nacional de Televisión. (m) Diseñar estrategias educativas con el fin de que los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión regional las divulguen y promuevan en el servicio. (n) Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños. (ñ) Cumplir las demás funciones que le correspondan como entidad de dirección, regulación y control del servicio público de televisión.

22 El artículo 7º de la Ley 182 de 1995 señala que: "(...) Los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de televisión tendrán la calidad de empleados públicos y estarán sujetos al régimen previsto para éstos en la Constitución y la ley".

23 Sentencia C-1044 de 2000.

24 Corte Constitucional. Sentencias C-380-97, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-200-01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-1212-01, M.P. Jaime Araujo Rentería.

25 Sentencia C-311 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

26 Sentencia C-194 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

27 Sentencia C-194 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

28 Según lo ha señalado esta Corporación, "el Legislador tiene un margen de discrecionalidad amplio para regular las inhabilidades e incompatibilidades para acceder a la función pública, dentro de las limitaciones que la propia Carta define. Diferente es la situación del operador jurídico, quien debe interpretar estricta y restrictivamente las causales de inelegibilidad, en tanto y cuanto son excepciones legales al derecho de las personas a acceder a los cargos públicos". Sentencia C-200 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

29 Sentencia C-194-95, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

30 Sentencia C-311 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

31 Ibídem.

32 Sentencia C-618 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

33 C-1044/00 Fabio Morón.

34 C-540 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

35 Artículo 49. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales. Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio. //Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas. // Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente. //Parágrafo 1º. Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa. // Parágrafo 2º. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.// Parágrafo 3º. Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Tratándose de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, las prohibiciones establecidas en el presente artículo se aplicarán únicamente para los cónyuges o compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil. (Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-837 de 2001, en relación con los cargos analizados en la misma,

Providencia confirmada en las Sentencias C-838 de 2001 y C-975 de 2001.). Modificado por la Ley 1148 de 2007, artículo 1º.

36 Sentencia C-348/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño. En la Sentencia C-311/04 la Corte decidió en efecto "Declarar la Exequibilidad Condicionada del segundo inciso del artículo 49 de la Ley 617 de 2000 tal como quedó modificado por el artículo 1º de la Ley 821 de 2003, en el entendido que respecto de diputados y concejales, cuando los mismos diputados y concejales no actúan como nominadores o no han intervenido en la designación de quien actúa como nominador, se aplicará la regla prevista en el segundo inciso del artículo 292 de la Constitución y que la inhabilidad a que dicho inciso se refiere se aplica dentro del ámbito territorial de competencia del respectivo gobernador, alcalde, diputado, concejal o miembro de junta administradora local, municipal o distrital". Además, en la sentencia C-348/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño se decidió "Declarar exequibles los apartes demandados del inciso tercero y del párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 821 de 2003, en el entendido que se aplica únicamente dentro del ámbito territorial de competencia del respectivo gobernador, alcalde o miembros de juntas administradoras locales, municipales y distritales."

37 La ley 182 de 1995, Art. 15 reza lo siguiente: "Funcionarios de la comisión nacional de televisión. Los empleados de la comisión nacional de televisión tendrán la calidad de empleados públicos, y como tales estarán sujetos al correspondiente régimen constitucional y legal de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades. //Son empleados de libre nombramiento y remoción aquellos que estén adscritos al nivel directivo de la comisión, o que no perteneciendo a éste desempeñen cargos de dirección o confianza. Los demás empleados serán de carrera administrativa".

38 Art. 30 del Código Contencioso Administrativo. "A los funcionarios que deban realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas, se aplicarán, además de las causales de recusación previstas para los jueces en el Código de Procedimiento Civil, las siguientes: //1. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado; //2. Haber sido recomendado por él para llegar al cargo que ocupa el funcionario o haber sido designado por éste como referencia con el mismo fin; //El funcionario, dentro de los cinco (5) días siguientes a aquél en que comenzó a conocer del asunto o en que sobrevino la causal, manifestará el impedimento por escrito motivado y entregará el expediente a su inmediato superior, o al procurador regional, si no lo tuviera. //La autoridad ante quien se manifieste el impedimento decidirá en el término de diez (10) días y en forma motivada, sin que contra la decisión quepa recurso; y al decidir señalará quién debe continuar el trámite, pudiendo si es preciso designar funcionario ad hoc; en el mismo acto ordenará la entrega del expediente al designado que ha de sustituir al separado del conocimiento. //Las causales de recusación también pueden declararse probadas de oficio por el inmediato superior o por el procurador regional; los interesados también podrán alegarlas en cualquier tiempo. En estos eventos se aplicará, en lo pertinente, el procedimiento antes descrito. //El superior o el procurador regional podrán también separar del conocimiento a un funcionario cuando, a su juicio, en virtud de denuncias puestas por el interesado, aquél no garantice la imparcialidad debida. //El trámite de un impedimento suspenderá los plazos para decidir o para que opere el silencio administrativo".

39 El artículo 67 de la ley 200 de 1995, establece que: "Los servidores públicos que conozcan de procesos disciplinarios en quienes concurren alguna causal de recusación, deberán declararse impedidos tan pronto como adviertan la existencia de ella". Y el artículo 68 de la misma ley dice: "Son causales de recusación y de impedimento para los servidores públicos que ejercen la acción disciplinaria, las establecidas en los códigos de Procedimiento Civil y Penal".

40 El artículo 40 de la Ley 734 de 2004 señala precisamente lo siguiente: Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando "tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.//Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido".

Fecha y hora de creación: 2026-02-12 08:03:18